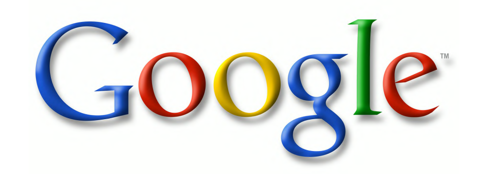
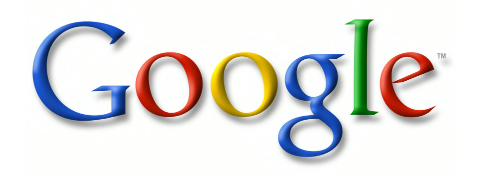




Der Statthalter in Elsass-Lothringen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät der Georg-August-Universität

zu Göttingen

vorgelegt von

Alfons Rudolph
Referendar.

Göttingen.
Druck von Louis Hofer.
1905.

Dem Andenken

seines verstorbenen Vaters

in kindlicher Liebe und Dankbarkeit

gewidmet vom

Verfasser.

Inhaltsübersicht.

Einleitung.

Im Hinblick auf den vom Fürsten Bismarck bei Beratung des Reichsgesetzes, betr. die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 (Ges. Bl. f. Els. Lothr. S. 1) aufgestellten politischen Leitsatz: „Was später im Interesse des Reiches, im Interesse des Elsasses zu tun sein wird, darüber wollen wir vor allen Dingen, denke ich, die Elsässer und Lothringer selbst hören“ [1]), brachten [2]), anknüpfend an den am 7. März 1879 [3]) wiederholten Antrag des Landesausschusses vom 10. August 1878 [4]), unter dem 26. Februar 1879 [5]) die elsass-lothringischen Abgeordneten Schneegans, North, Dr. Rack und Lorette [6]) im Reichstag den Antrag ein:

> „Der Reichstag wolle beschliessen: „Den Reichskanzler zu ersuchen, darauf hinzuwirken, dass Elsass-Lothringen eine selbständige, im Lande befindliche Regierung erhalte.“ (No. 37 der Drucksachen).

---

[1]) v. Bismarck, Parlamentar. Reden, Bd. 5, S. 199, Sten. Ber. IV. Legislaturper. II. Session 1879 Bd. 1 S. 564. Aus diesem Grunde wurde der Antrag v. Schorlemer-Alst, den Reichskanzler zu ersuchen, dem Reichstag den Entwurf eines Landesverfassungsgesetzes vorzulegen, abgelehnt. (Sten. Ber. 1877 Bd. 3 S. 266 Bd. 1 S. 282).

[2]) Sten. Ber. 1879 Bd. 4 S. 397.

[3]) Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 561.

[4]) Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1770, vgl. auch Bd. 2 S. 1616.

[5]) Sie kommen spät, aber sie kommen, (Sten. Ber. 1879, Bd. 1 S. 563).

[6]) Herren, die der Regierung als Freunde und Vertraute besonders nahe stehen (Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 659, vgl. auch Bd. 3 S. 1747).

Der Antrag wurde in den Sitzungen vom 21. und 27. März diskutiert und dabei insbesondere vom Reichskanzler [7]) eine Skizzierung der künftigen Organisationsgestaltung gegeben, wie er sie dem Kaiser gegenüber mit Erfolg und bei den verbündeten Regierungen mit Hoffnungen befürworten zu können glaubte [8]). Der Reichskanzler erklärte seine prinzipielle Zustimmung zu den von dem Antragsteller Schneegans formulierten Minimalforderungen [9]) [10]): Verlegung der mit Vollmachten ausgerüsteten Verwaltung nach Strassburg, Initiative und Verstärkung des Landesausschusses, konsultative Vertretung im Bundesrat. Sein Votum gab er dahin ab [11]): „ich stimme für die Herstellung einer Statthalterei mit einem verantwortlichen Ministerium.“ Teils mehr, teils minder vorbehaltlos äusserten sich die Redner der verschiedenen Parteien in zustimmendem Sinne.

Der Diskussion folgte die nahezu einstimmige [12]) Annahme des Antrages am 27. März 1879. Die gesetzliche Formulierung dieser beschlossenen Organisationsänderung [13]) legte der Reichskanzler dem Reichstag unter dem 2. Juni 1879 [14]) in dem Entwurf eines

---

[7]) v. Bismarck, Parlamentar. Reden Bd. 10 S. 58 ff., vgl. auch Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1747.

[8]) Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 563.

[9]) Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 561, 654, 660.

[10]) Die Maximalforderungen liess der Reichskanzler von vornherein unberücksichtigt, vgl. S. 661, 561 a. a. O.

[11]) S. 565 a. a. O.

[12]) Vgl. Sten. Ber. 1879 B. 1 S. 671.

[13]) Sten. Ber. S. 662 a. a. O.

[14]) Er widerlegte damit die Vermutung des Abg. Frhr. v. Schorlemer Alst: alles das, was wir an Wünschen von Seiten der Herren Antragsteller, und was wir anderseits vom Bundesratstisch gehört haben, als eine mögliche Erfüllung dieser Wünsche, ist mir noch sehr dunkel und scheint mir auf weitem Weg zu liegen (Sten. Ber. S. 662 a. a. O.).

Gesetzes, betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsass-Lothringens, in der vom Bundesrate beschlossenen Fassung, nebst Begründung zur verfassungsmässigen Beschlussnahme vor (No. 238 der Drucksachen[15]). Der Entwurf lautete in seinen Hauptbestimmungen[16]) über die Statthalterschaft, und zwar in § 1:

„Der Kaiser kann landesherrliche Befugnisse, welche ihm kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen zustehen, einem Statthalter übertragen. Der Statthalter wird vom Kaiser ernannt und abberufen. Er residiert in Strassburg.

Der Umfang der dem Statthalter zu übertragenden landesherrlichen Befugnisse wird durch Kaiserliche Verordnung bestimmt";

in § 2: „Auf den Statthalter gehen zugleich die durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten sowie die durch § 10 des Gesetzes, betreffend die Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dezember 1871 (G. Bl. f. Els. Lothr. 1872 S. 49) dem Oberpräsidenten übertragenen ausserordentlichen Gewalten über";

endlich in § 4: „Die Anordnungen und Verfügungen, welche der Statthalter kraft des ihm nach § 1 erteilten Auftrages trifft, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

In den im § 2 bezeichneten Angelegenheiten hat der Staatssekretär die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach Massgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 (R. G. Bl. S. 7.) substituierter Stellvertreter sie hat. Dem Statthalter

---

[15]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1530.

[16]) Weitere sind in den §§ 6, 7, 9, 10 d. Ges. enthalten.

ist vorbehalten, jede in diesen Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen.

Für die Freitag, den 13. Juni 1879 stattfindende Plenarsitzung des Reichstages war die erste Beratung des Gesetzentwurfs als Punkt 2 der Tagesordnung festgesetzt. Die Diskussion wurde von dem Unterstaatssekretär Herzog eingeleitet, indem er im Anschluss an die Motive den Entwurf im allgemeinen charakterisierte. Er wies zunächst darauf hin, dass der Entwurf dem Programm über die Ausgestaltung der politischen und Verwaltungsverhältnisse des Reichslandes entspreche, welches der Reichskanzler bei den Verhandlung über den Antrag Schneegans in allgemeinen Umrissen gezeichnet, und welchem der Reichstag beinahe einmütig zugestimmt habe. Sodann führte er, auf den Inhalt des Entwurfs eingehend, aus, dass er bestimmt sei, die im Lande laut gewordener Wünsche auf Umgestaltung seiner Verfassung zu erfüllen, dass er insbesondere dem am häufigsten und dringendsten ausgesprochenen Begehren, die Zentralverwaltung von Berlin in das Land selbst zn verlegen, zu entsprechen suche, ohne die dem Reichslande gegebene Form und das in derselben begründete Verhältnis zum Reich im wesentlichen zu verändern. Das Gebiet, auf dem die Modifikationen des Entwurfs sich bewegten, bezeichnete er demzufolge als das der inneren Verfassung und der Einrichtung der Verwaltung. Die erste Veränderung erkannte er in der Loslösung der Funktionen des Reichskanzlers als elsass-lothringischer Landesminister von dem Amte des Kanzlers und ihre Uebertragung auf den Statthalter[17]), die zweite in der numerischen Vergrösserung und Kompetenzerweiterung des Landesausschusses, die dritte in der möglichen Vertretung der Interessen des

---

[17]) Ein sehr glücklicher Gedanke (Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1618).

Reichslandes im Bundesrat.[18]) Gleich der erste Redner aus dem Hause, der Elsässer Guerber, griff den Entwurf heftig an; er erhob gegen ihn den schweren Vorwurf[19]), dass „diejenigen, die ihn vorbereitet hätten, vielmehr von dem Gedanken, die Rechte der Regierung mehr als die Forderungen und Rechte des Landes in Betracht zu ziehen, durchdrungen gewesen seien.“ Die Enttäuschung über das Mass der durch die Vorlage gebrachten Erfüllung der Wünsche seiner Parteifreunde gab er in der gelegentlichen Bemerkung: „wenn diese Vorlage je durch durch das Haus zum Gesetz erhoben werden sollte“ zu erkennen. Gleichwohl scheint Guerber an die Wahrscheinlichkeit der Annahme glauben gelernt zu haben. Denn die abfällige, durch Neigung zu Sonderinteressen angespannte Kritik macht gegen den Schluss seiner Ausführungen einer besonnenen Ausdrucksweise Platz. Unumwunden erkennt er die in der Verlegung der Regierung in das Land enthaltene wesentliche Vereinfachung und Verbesserung an. Die übrigen Redner zollten dem Entwurf ungeteilten Beifall. Vor allem beleuchtete der Abg. Hermann Fürst zu Hohenlohe-Langenburg die ethische Bedeutung der Vorlage, indem er darauf hinwies, einen wie hohen Beweis von Vertrauen seitens der verbündeten Regierungen sie bedeute.[20])

Auch die Fortsetzung der Beratung am 14. Juni brachte der Vorlage die gleiche freundliche Aufnahme, wie sie ihr vorher zuteil geworden war.[21]) Abänderungsanträge zu den im Wortlaut genannten prinzipalen Bestimmungen wurden — abgesehen von § 2 S. 2 — weder nach

---

[18]) Hierzu vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1773.

[19]) Sten. Ber. 1879 Band 2 S. 1618, vgl. aber Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1775.

[20]) Sten. Ber. Bd. 2 S. 1621 vgl. dazu auch Bd. 1 S. 663.

[21]) Vgl. v. Bismarck, Parlamentar. Reden, Bd. 10 S. 80 i. f.

der formellen noch nach der materiellen Seite gestellt. Der Antrag des Abg. Windthorst auf Ueberweisung der Vorlage an eine Kommission von 14 Mitgliedern wurde, einem Vorschlag der Abg. Fürst zu Hohenlohe-Langenburg, North und v. Puttkamer (Fraustadt) entsprechend, abgelehnt.[22])

Die zweite Plenarberatung fand Sonnabend, den 21. Juni statt, ohne dass — mit der bereits erwähnten Einschränkung — prinzipielle Abänderungs-Amendements eingebracht wurden.

Die dritte Beratung wurde in der auf Montag, den 23. Juni anberaumten Sitzung erledigt. Nach nur kurzer Dauer wurde die Generaldiskussion geschlossen und der Entwurf nach einem vom Abg. Windthorst angeregten, vom Abg. Dr. Reichensperger (Krefeld) gestellten und vom Reichstag acceptierten Antrag in der Fassung der No. 282 der Drucksachen en bloc von der grossen Majorität angenommen.[23]) Die Publikation des Gesetzes erfolgte durch No. 22 des Reichsgesetzblattes (R. G. Bl. S. 165) unter dem 11. Juli d. J. Die Festsetzung des Beginns seiner Wirksamkeit wurde abweichend von der allgemeinen Vorschrift des Art. 2 der Reichsverfassung in § 23 des Gesetzes einer Kaiserlichen Verordnung vorbehalten. Sie erging unter dem 23. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 281) und bestimmte den 1. Oktober 1879 als Tag des Inkrafttretens des Gesetzes.

Auf Grund desselben die staatsrechtliche Stellung des Kaiserlichen Statthalters in Elsass-Lothringen zu erörteren ist Zweck und Aufgabe der Abhandlung. Sie

---

[22]) Windthorst selbst sah den Grund darin, dass die Vorlage im Juni an den Reichstag gelangt sei (Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1748, vgl. auch Bd. 2 S. 1639).

[23]) Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1775.

zerfällt in zwei Hauptabschnitte: in dem ersten wird der Versuch gemacht, von prinzipiellen, allgemeinen Gesichtspunkten aus die Stellung des Statthalters zu präcisieren, während dem zweiten die Erörterung der Befugnisse des Statthalters in ihrem speziellen Inhalt vorbehalten ist.

Hauptteil.

A. Prinzipielle Erörterungen.

I. Die Ernennungspflicht des Kaisers.

Die erste Frage, deren Entscheidung die Entwicklung der staatsrechtlichen Stellung des Statthalters fordert, ist die: Ist die Statthalterschaft überhaupt eine vom Gesetz geschaffene, dauernde Einrichtung? Das mag befremden im Hinblick auf die Erwägung, dass es den Grundsätzen des gesunden Rechtslebens widerspricht, das Organisationsgebäude aufzurichten, ohne Gewähr für seine Existenz zu bieten. Und doch ist die Ansicht aufgestellt worden, dass in dem Statthalter nicht ein notwendiges Glied der elsass-lothringischen Verfassungs- und Verwaltungsorganisation zu sehen sei. So sagt z. B. Zorn[1]) ohne nähere Begründung: „es widerspricht dem Wortlaut des Gesetzes, wenn man annimmt, dass der Statthalter ernannt werden muss", ebenso erklärt G. Meyer[2]): „nach dem Wortlaut des Gesetzes ist die Ernennung eines Statthalters fakultativ" und ähnlich die meisten anderen.[3])

Vertritt demnach die Mehrzahl der Autoren den Standpunkt, dass die Statthalterschaft als etwas Fakultatives, als etwas, was sein, aber auch nicht sein kann,

---

[1]) Staatsrecht S. 538 N. 7.

[2]) Staatsrecht S. 396 N. 3.

[3]) Löning, Verwaltungsrecht S. 78 N. 3, Arndt, Staatsrecht S 747, Schulze, Staatsrecht II S. 378, O. Mayer in v. Stengel, Wörterbuch II S. 538, Fischer, das Recht des Deutschen Kaisers S. 183, Thomas S. 17.

zu betrachten sei, so fehlt es doch nicht an Schriftstellern, die die entgegengesetzte Meinung für richtig halten: Laband und Leoni [4]) sind es gewesen, die eine Verpflichtung des Kaisers behauptet haben. Fragt man nach der Ursache dieser Kontroverse, so wird sie von Laband mit Recht in der Fassung des Gesetzes gefunden; indem der Gesetzestext beginnt: „der Kaiser kann . . . . .", hat er den Grund zur Divergenz der Auffassung gelegt. Die Tatsache, dass auf eine juristisch präzise Formulierung verzichtet wurde, spiegelt getreu die Verworrenheit wieder, die an den entscheidenden Stellen über den Begriff des Statthalters herrschte. Der Streit ist nun einmal entbrannt, und es gilt in ihm Partei zu ergreifen. Soweit die Schriftsteller eine Verpflichtung des Kaisers nicht anerkennen, berufen sie sich auf den Gesetzestext.

Schon bei Beratung des Gesetzes bemerkte der Abg. Guerber [5]), „dass die Fassung: „der Kaiser kann" Bedenken erregt habe, insofern daraus geschlossen worden sei, die Statthalterschaft sei als etwas Provisorisches, auf einen wechselvollen Willen Gestelltes, je nach den Umständen zu Aenderndes gedacht und geplant." Prüft man den Gesetzestext, so zeigt sich eine auffallende Allgemeinheit des Ausdrucks; nirgends ist die Ernennung des Statthalters positiv bestimmt. So heisst es an entscheidender Stelle: „einem" Statthalter, wo besser stände: „dem" und dann: „er wird . . . . ernannt und abberufen." Besonders der letzte Satz befremdet. Da es sich darum handelte, „einen zweiten Reichskanzler partikularen Berufs" [6]) zu schaffen, war das Analogon der für den Reichskanzler geltenden Vorschriften das Gegebene.

---

[4]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 229, Leoni-Mandel, öffentl. Recht I S. 86, vgl. auch Haenel, Staatsrecht S. 829.

[5]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1619.

[6]) Binding, rechtliche Stellung des Kaisers S. 22.

Und was besagt da Art. 15 der Reichsverfassung? Er lautet: „Der Vorsitz ..... steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist." Hier ist jeder Zweifel hinsichtlich der obligatorischen Ernennung ausgeschlossen.[7]) Sucht man nach dem Grunde der Fassung[8]) des § 1, so scheint der Abg. v. Puttkamer[9]) (Loewenberg) eine Erklärung zu geben versucht zu haben, wenn er ausführt: „Es ist richtig, dass der künftige Statthalter keine Institution werden soll, welche, durch die Reichsgesetzgebung geschaffen, nur auf dem Wege der Reichsgesetzgebung beseitigt werden kann," und dann unter Berufung auf die Motive[10]) fortfährt „dass diese ganze Institution die Bedeutung eines gewiss sehr ernst gemeinten, aber doch nur eines Versuches hat, und dass, wenn sie sich nicht bewährt, Seine Majestät der Kaiser das Recht haben wird, das Mandat wieder an sich zu nehmen, welches er dem betreffenden Manne anvertraut hat." Es wird anerkannt, ja immer wieder hervorgehoben, dass auch dieses Gesetz nur mit provisorischer Wirkung gedacht war; es ist und bleibt aber ein Gesetz, und dem Wesen des Gesetzes entspricht es, dass es seine Kraft nur auf dem Wege verliert, auf dem sie ihm gegeben war, d. h. nur durch Gesetz.

---

[7]) Es verdient hervorgehoben zu werden, dass auch Art. 15 in seiner ursprünglichen Fassung (Art. 12 des Entwurfs der norddeutschen Bundesversammlung) lautete: Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler (v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde S. 168).

[8]) „Dass die Formulierung eine ausserordentlich schwierige sein wird, dass diese Schwierigkeit erst dann sich vollständig fühlbar machen wird, wenn es darauf ankommt, eine in der Sprache der Gesetzgebung giltige und annehmbare Form zu finden, das brauche ich nicht zu sagen" (v. Bismarck in Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 670).

[9]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1629.

[10]) Offenbare Verwechslung mit der Erklärung des Unterstaatssekretärs Herzog (vgl. Sten. Ber. a. a. O. S. 1618).

Wenn nun auf Grund der allgemeinen Fassung des Gesetzes die Behauptung aufgestellt worden ist, die Statthalterschaft sei etwas ganz Fakultatives, etwas, „das man heute aufstellt und morgen umwerfen kann“[11]), so ist einzuwenden, dass nach äusserlichen Gesichtspunkten verfahren worden ist.[12]) Daraus, dass die landesherrlichen Befugnisse, deren Uebertragung allerdings fakultativ ist und sein muss,[13]) an die Spitze des Gesetzes gestellt sind, hat man den fakultativen Charakter des Amts überhaupt herleiten zu sollen geglaubt. Der Irrtum in der Interpretation des Gesetzes, das fälschliche Schliessen von einem prekären Teil der Befugnisse auf die prekäre Natur der Statthalterschaft überhaupt, ist, wie auch die Begründung des Abg. v. Puttkamer (vgl. Anm. 9 des Abschn.) beweist, in den parlamentarischen Verhandlungen entstanden,[14]) von der Literatur recipirt und unterhalten worden.

Aber schon aus den Eingangsworten des § 2 des Ges. v. 4. Juli: „auf den Statthalter gehen zugleich . . . . .“ ergibt sich,[15]) dass der Statthalter ernannt werden muss. Dass dieser Einwand Labands, den Thomas mit der zweifelsvollen Frage erledigt: „Kann daraus der Schluss gezogen werden, den Laband zieht?“, begründet ist, zeigt folgende Erwägung. Wäre

[11]) Sten. Ber. a. a. O. S. 1619.

[12]) Ueber den persönlichen Standpunkt des Abg. Guerber — er scheint zur obligatorischen Ernennung zu neigen — vgl. Sten. Ber. a. a. O. S. 1619.

[13]) Vgl. unten B I Note 22. Der Vorschlag, es hätte lieber gesagt werden sollen: „Der Kaiser wird . . . . .“ verdient deshalb keine Billigung, weil er eine Verpflichtung des Kaisers begründen würde, die von den verfassungsmässigen Organen des Reiches geltend gemacht werden könnte und deren Nichterfüllung seitens des Reichskanzlers zu vertreten wäre.

[14]) Vgl. z. B. Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1738, 1770, Bd. 2 S. 1624.

[15]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 229.

die blosse Ernennungsermächtigung des Kaisers als richtig anzuerkennen und fände sich „zugleich" nicht im Text des § 2, so könnte die Entscheidung über das Wesen der Ernennung zweifelhaft sein. Nun hat der Gesetzgeber aber das „zugleich" in den Gesetzestext aufgenommen. Welchen Zweck verfolgt er damit? „Zugleich" bedeutet gemeinhin, dass etwas zu derselben Zeit wie ein Anderes geschieht. In der Gesetzestechnik besagt es, dass ein gesetzlicher Tatbestand sich verwirklicht, sobald ein anderer gegeben wird. Vorausgesetzt[16]) ist, dass die beiden Tatbestände im Verhältnis der Koordination zu einander stehen, jeder an sich der selbständigen Normierung fähig wäre, die Verbindung beider sich also lediglich auf technische Zweckmässigkeitsrücksichten gründet. Zugegeben, kann man einwenden, aber das beweist die Verpflichtung des Kaisers noch nicht. Dem ist zu entgegnen: es ist gewiss, dass der Gesetzgeber nicht willkürlich verfährt, sondern bei jedem seiner Wege ein bestimmtes Ziel im Auge hat, mit jedem einen bestimmten Zweck verfolgt. Da nun das agens[17]) des Gesetzes war, für Elsass-Lothringen einen eigenen Minister, der im Lande selbst wohnen, aus eigener Anschauung Land und Leute kennen und ihre Bedürfnisse würdigen und verstehen lernen sollte, zu schaffen, so hätte § 2 eigentlich an erster Stelle stehen sollen; die gleichzeitige Delegationsmöglichkeit landesherrlicher Befugnisse an den Statthalter hätte dann, mit „zugleich" eingeleitet, in dem jetzigen § 2 folgen können. Freilich hätte diese Umstellung vorausgesetzt, dass man sich darüber klar gewesen wäre, ob der Statthalter ernannt werden muss oder ob ein Statthalter nur ernannt werden

---

[16]) Vgl. dagegen §§ 33 ff. R. St. G. B.: hier völlige Abhängigkeit von der durch Strafurteil gesühnten Tat.

[17]) Thomas (S. 22) gibt das ausdrücklich zu.

kann.[18]) In einem positiven Urteil seiner Ansicht Ausdruck zu geben, vermied der Gesetzgeber. Aufgabe der Wissenschaft ist es daher, mit Hilfe der anerkannten Interpretationsmittel den Willen des Gesetzgebers zu erforschen.[19]) Diesen gibt das Gesetz zu erkennen in seiner Zweckbestimmung; aus ihr, wie sie allgemein[20]) erkannt ist, — Verlegung des Sitzes der Regierung von Berlin nach Strassburg —, folgt die Notwendigkeit der Ernennungspflicht des Kaisers.

Laband und Leoni behaupten ferner, für diese Pflicht des Kaisers spreche die Tatsache, dass sowohl das Gesetz vom 4. Juli als auch später erlassene Gesetze und Verordnungen dem Statthalter dauernde Obliegenheiten auferlegten, wie z. B. §§ 7 und 10 des Gesetzes vom 4. Juli. Was zunächst § 10 anbelangt, so bestimmt er in Abs. I, indem er gleichzeitig über die Zusammensetzung des Staatsrates[21])[22]) Vorschriften gibt, dass dem Statthalter der Vorsitz gebührt. In Abs. III heisst es dann: „im Vorsitze des Staatsrates wird der Statthalter im Behinderungsfalle durch den Staatssekretär vertreten." Thomas (S. 14) knüpft, seinem Standpunkt entsprechend, die Frage hieran: „was wird aus dem Recht des Vorsitzes, wenn ein Statthalter nicht ernannt wird?" Die Lösung glaubt

---

[18]) Es mag ein Gebot der Staatsklugheit gewesen sein, den Statthalter primo loco als Inhaber landesherrlicher Befugnisse hinzustellen.

[19]) Vgl. Affolter im Archiv f. öffentl. Recht XII S. 25.

[20]) Bestätigt in Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1532.

[21]) Soweit der Oberpräsident nach § 9 des Ges. v. 30. Dezember 1871 die Verwaltungsfunktionen des Staatsrats — sie erschöpfen sich im wesentlichen in der Entscneidung, ob Anträgen auf Verfolgung von Beamten stattzugeben sei — wahrnahm, ist das Ministerium an seine Stelle getreten. (Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1534).

[22]) Vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 560 Bd. 2 S. 1624, 1630, 1634 u. dazu Hagens im Archiv f. öffentl. Recht XVII S. 407.

er damit gefunden zu haben, dass er den Satz aufstellt: „Wenn § 10 Abs. 3 bestimmt, dass der Staatssekretär den Statthalter im Behinderungsfalle zu vertreten habe, so wird analog anzunehmen sein, dass er auch dann dem Staatsrat vorzusitzen hat, wenn einmal ein Statthalter nicht ernannt werden sollte.“ Mit dieser Analogie kann er nicht durchdringen, weil er sowohl zu dem geltenden Recht als den Grundsätzen der Logik sich in Widerspruch setzt. Thomas Annahme ist dadurch veranlasst, dass er auf die Interpretation der in Absatz III. enthaltenen Bedingung – im Behinderungsfalle — verzichtet hat. Unter „Behinderung“ ist nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch eine „Unmöglichkeit zu verstehen, deren demnächstige Beseitigung in Aussicht steht;“ [22]) sie bezeichnet einen vorübergehenden Zustand. Es widerstreitet deshalb dem sprachlichen Empfinden, Nichtvorhanden = und Behindertsein — zwei zwar in ihren Wirkungen übereinstimmende, in ihren Voraussetzungen aber von einander abweichende Begriffe — völlig gleichwertig aufzufassen.

Weiter heisst es in Abs. III: „Der Statthalter wird vertreten.“ Auch hiermit weist der Gesetzgeber darauf hin, dass nur an einzelne, besondere Fälle der Behinderung gedacht ist; andernfalls hätte er sagen müssen: „. . . . ist vertreten.“ Dem steht auch die Tatsache nicht entgegen, dass die Vertretungsbefugnis des Staatssekretärs gesetzlich begründet ist. Diese Form der Regelung der Vertretung ergab sich vielmehr aus der ratio legis, den ungestörten Geschäftsgang zu garantieren. Ob und aus welchem Anlass der Statthalter von dieser Möglichkeit, sich vertreten zu lassen, Gebrauch macht, unterliegt seiner freien Entschliessung. Immer aber muss der Statthalter vor-

---

[22]) Joël in Hirth's Annalen 1878 S. 763.

handen sein bezw. ernannt werden; das folgt aus dem Begriff der Behinderung mit Notwendigkeit. Die Richtigkeit dieser Annahme beweist auch folgende Erwägung. Wäre eine blosse Ernennungsbefugnis des Kaisers statuirt, so wäre im Gesetz selbst eine Inkonsequenz enthalten. Es ist nämlich einerseits streng zwischem dem Vorsitzenden und den Mitgliedern des Staatsrates geschieden, dergestalt, dass deren Funktionen einander ausschliessen, anderseits wäre die Möglichkeit gegeben, diese Trennung jederzeit dadurch aufzuheben, dass der Statthalter nicht ernannt würde und der Staatssekretär deshalb den Vorsitz zn führen verpflichtet wäre. Es würde dann notwendig die genau fixierte Mitgliederzahl modifiziert, da der Staatssekretär nicht mehr Mitglied sein könnte. Das ist aber nach dem strikten Wortlaut des Gesetzes („besteht") ausgeschlossen, der Vorsitzende muss aber vorhanden sein, folglich kann mit dem Fall der Behinderung nur der gemeint sein, der dem allgemeinen Sprachgefühl entspricht, d. h. im Ergebnis: auch aus § 10 folgt, dass der Statthalter ernannt werden muss. Die Tatsache, dass in dem Allerhöchsten Erlass, betr. die interimistische Weiterführung der Geschäfte des Statthalters in Elsass-Lothringen vom 29. Juni 1885[24]) (G. Bl. S. 63) die von Thomas vertretene Analogie bereits befolgt ist, kann zu ihrer Rechtfertigung nicht dienen,

[24]) Er bestimmte, dass an den Kaiser zu berichten und seine Entschliessung einzuholen sei:

1) wenn eine der dem verstorbenen Statthalter übertragenen Obliegenheiten wahrzunehmen sei,

2) bei Abordnung von Kommissaren in den Bundesrat,

3) dass in allen sonstigen Befugnissen und Obliegenheiten der Statthalter durch den Staatssekretär und im Falle der Verhinderung des Staatssekretärs durch den zu dessen Vertretung berufenen Unterstaatssekretär, in den bisher für den Fall der Verhinderung des Statthalters gebräuchlichen Formen vertreten werde.

da sie lediglich von Erwägungen faktischer und politischer Natur gestützt wird; er würde im Gegenteil — er setzt in Z. 3 den Vertretenen als vorhanden seiend oder werdend voraus — nur dafür sprechen, dass der Statthalter ernannt werden muss Thomas beruft sich trotzdem auf ihn, um zu zeigen, dass auch aus § 7, nach dem der Statthalter ermächtigt ist, zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereich der Landesgesetzgebung sowie der Interessen Elsass-Lothringens bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung Kommissare in den Bundesrat zu entsenden, welche an dessen Beratungen[25]) über diese Angelegenheiten teilnehmen, die Ernennungspflicht des Kaisers nicht hergeleitet werden könne.

Auf Grund welcher gesetzlichen Bestimmung hat nun nach dem Tode des ersten Statthalters der genannte Kaiserliche Erlass unter Ziffer 2 bestimmt, dass vorkommenden Falles an den Kaiser zu berichten und dessen Entschliessung einzuholen sei? Soll der Kaiser, wenn er einen Statthalter nicht oder nicht mehr zu bestellen beliebt, diese Befugnis in Widerspruch mit dem bestehenden Recht ausüben können? Das hiesse den Begriff des Gesetzes illusorisch machen. Auch § 7 beweist also die Notwendigkeit der Annahme, dass die Statthalterschaft eine Institution ist, die bestehen muss, obligatorischen Charakter hat.

Ist sonach schon aus dem positiven Gesetz die Richtigkeit der von Laband und Leoni vertretenen Ansicht zu folgern, so erübrigt es auf die Frage einzugehen: was wird aus den Befugnissen des § 2, wenn ein Statthalter nicht existiert? O. Mayer[26]) ant-

[25]) Ueber das analoge Recht der Territorien in den Vereinigten Staaten, einen Delegierten mit konsultativem Votum in das Repräsentantenhaus zu entsenden, vgl. Schlief im Arch. f. öffentl. Recht IV S. 327.

[26]) Art. Statthalter in v. Stengel, Wörterbuch II S. 538.

wortet: Die Ministerzuständigkeit des Reichskanzlers würde wieder aufleben.[27]) Die Spitze der Verwaltung würde alsdann in Berlin sich befinden, die Bearbeitung der Verwaltungssachen durch das nach § 3 l. c. definitiv geschaffene Ministerium für Elsass-Lothringen in Strassburg erfolgen. Der Gesetzgeber wäre dann in rücklaufender Bewegung zu dem Stande der Dinge gelangt, dessen Aenderung ja gerade die causa legis war. Es ist schlechterdings unmöglich, dass der Zustand, der, wie auch von Mayer zugegeben wird, durch das Gesetz beseitigt werden sollte, nach den Bestimmungen eben dieses Gesetzes jeden Augenblick wieder hergestellt werden könnte. Das Bedenkliche seiner Konsequenz räumt Mayer selbst ein, wenn er die Bemerkung anschliesst, „dass die Zentralverwaltung dadurch eine sehr unvorteilhafte Gestalt bekommen würde." Hätte der Gesetzgeber einen derartigen Schluss gezogen, wie Mayer es tut, so hätte er auf das Gesetz Verzicht leisten können und auch geleistet. Indem er es aber schuf, gab er zu erkennen, dass er eine dauernde Einrichtung schaffen und damit eine Verpflichtung des Kaisers normieren wollte.[28]) Diese Argumentation beruht darauf, dass das Zweckmoment, das in seiner Bedeutung für das Verständnis eines Rechtsbegriffes anerkannt ist, bei einer Kritik, die nicht sowohl einen Begriff als die Interpretation einer unpräzis gefassten Gesetzesstelle zum Gegenstande hat, verwendet werden kann.

Aus dem gleichen Grunde spricht endlich § 9 Z. 3 des Gesetzes vom 4. Juli, nach dem der Staatsrat

---

[27]) Ebenso Loening, Verwaltungsrecht S. 78 N. 3: der Reichskanzler hätte wiederum die Funktionen des Ministers für Elsass-Lothringen zu übernehmen.

[28]) In ambigua voce legis wea potius accipienda est significatio, quae vitio caret, praesertim cum etiam voluntas legis ex hoc collligi possit (l. 19 D. de legibus 1, 3).

ausser mit den sub Z. 1 u. 2 genannten Gegenständen — Entwürfe zu Gesetzen und Ausführungsbestimmungen zu denselben — auf Verfügung des Statthalters mit der gutachtlichen Beratung anderer administrativer Anordnungen befasst werden kann, für die Ernennungspflicht des Kaisers. Eine Vertretung des Statthalters in dieser Beziehung war und ist ausgeschlossen; daher würde die Gesetzesbestimmung, wenn der Kaiser von der angeblichen Ermächtigung, einen Statthalter zu ernennen, keinen Gebrauch machen würde, Wirkungen nicht äussern können, da sie eben die persönliche Tätigkeit des Statthalters voraussetzt.

Aus allen diesen Erörterungen ergibt sich der obligatorische Charakter der Statthalterschaft.

Wenn man nun auch, wie es hier geschieht, derjenigen Meinung den Vorzug giebt, welche eine Verpflichtung des Kaisers annimmt, so wird man doch nicht umhin können, den Fall zu erörtern, dass ein Wechsel in der Person des Statthalters eintritt. Diese Möglichkeit kann hervorgerufen werden durch einen physiologischen Vorgang — Tod oder Arbeitsunfähigkeit — oder in Erwägungen politischer Natur ihren Grund haben — Entlassung. O. Mayer meint, in einem solchen Falle trete als Vertreter des Statthalters in Ausübung der Ministerialbefugnisse[29]) der Staatssekretär nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. Juli ein. Dem ist nur zuzustimmen, denn das Statthalteramt als solches besteht, wenn es auch in der Ausübung der in ihm vereinten Geschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers behindert ist.[30]) Die begriffliche Untersuchung beweist die Richtigkeit dieser Annahme. Wenn man vom Vertreter spricht, unterstellt man den Vertretenen oder zu Vertretenden. Ist für jene Alternative

[29]) Die landesherrlichen gehen sofort an den Kaiser zurück; vgl. unten A II das bei Note 3 Ausgeführte.

[30]) Joël a. a. O. S. 421.

kein Raum, so ist mit dieser die Ernennungspflicht des Kaisers anerkannt. Auch die Zeichnung des Vertretenden: „in Vertretung“ lässt darauf schliessen, dass die Gültigkeit der getroffenen Anordnungen ihren Grund nicht in dem Vertretenden selbst, sondern in der einem Dritten, dem Vertretenen, beiwohnenden Amtseigenschaft hat.[31])

Als Resultat ergibt sich daher der Satz: der Kaiser ist verpflichtet, den Statthalter zu ernennen.

Thomas[32]) legt der ganzen Streitfrage nur geringen praktischen Wert bei, fügt aber sofort einschränkend hinzu: „wie die Dinge bisher gelegen haben und gegenwärtig liegen.“ Schon diese Modifikation und ebenso der weitere Passus: „wenn ein Statthalter einmal nicht ernannt werden sollte,“ lässt erkennen, dass ihm nicht daran gelegen ist, die Praxis für seine Ansicht zu gewinnen; sie verraten die Unbeständigkeit des Urteils in dem Erkennen des Richtigen.

Noch zuversichtlicher ist Schulze, wenn er erklärt: da der Kaiser von der Befugnis, einen Statthalter zu ernennen, wohl immer wieder Gebrauch machen werde, so sei anzunehmen, dass die auf der Statthalterschaft beruhende Organisation tatsächlich — hierum handelt es sich für ihn allein — als eine bleibende zu betrachten sei. Mit dieser Redensart ist wenig genug erreicht; sie verdankt jedenfalls dem Bestreben, die aus der Nichternennung des Statthalters sich ergebenden Konsequenzen nicht unberührt zu lassen, ihre Enstehung; sie ist keine Lösung, sondern eine Umgehung der Schwierigkeiten.

---

[31]) Joël a. a. O. S. 409.

[32]) S. 12 a. a. O., Schulze, Staatsrecht II S. 378.

II. Inhalt und Wesen der Statthalterschaft.

Nachdem die Frage, ob der Kaiser zu Ernennung des Statthalters verpflichtet sei, im bejahenden Sinne entschieden ist, erübrigt es, Inhalt und Wesen der Statthalterschaft prinzipiell zu bestimmen.

Sie involviert zwei grundverschiedene Tätigkeiten: verschieden nach dem Rechtsgrunde, aus welchem sie hergeleitet werden, und damit in ihrem Umfange.

Die landesherrlichen Befugnisse in § 1 sind nach dem Wortlaut des Gesetzes „der Kaiser kann" dem Statthalter accessorisch, die ministeriellen des § 2 kraft cessio legis ihm essentiell und immanent. Das will besagen: Es ist sehr wohl denkbar, dass der Statthalter der landesherrlichen Befugnisse entbehrt, die ministeriellen gehen immer kraft Gesetzes auf ihn über, haften am Amte, sodass die blosse Tatsache der Ernennung ihren Uebergang wirkt. Aus dem Wesen der ministeriellen Befugnisse folgt, dass sie, im Gesetz begründet, nur durch Gesetz modifiziert werden können. Wie es daher einerseits eines besonderen Aktes der vollziehenden Gewalt nicht bedarf, ja nicht bedürfen kann, um die ministerielle Tätigkeit des instituierten Statthalters zu begründen, so entspricht dem anderseits, dass die Ministereigenschaft des Statthalters eine notwendige ist. Die landesherrlichen Befugnisse dagegen übt der Statthalter nicht ex lege, sondern kraft besonderen Auftrags des Kaisers. Dass dieser Auftrag für die Wahrnehmung landesherrlicher Befugnisse durch den Statthalter bedingend ist, erkennt das Gesetz selbst an, indem es in § 4 Abs. 1 (Ges v. 4. Juli) von den Anordnungen und Verfügungen spricht, welche der Statthalter kraft des ihm nach § 1 erteilten Auftrags trifft. Es ist damit zugleich gesagt, dass die Grundsätze, wie sie im Civilrecht für den Begriff des Auftrags festgestellt

sind, analoge Anwendung finden für das Mandat des Statthalters, dessen Inhalt hoheitsrechtliche Akte bilden. Aus dem Wesen des Auftrags folgt, dass das Mandat des Kaisers an den Statthalter höchst persönliche Beziehungen darstellt, eng an die Person sowohl des Deferenten wie des Delegatars geknüpft ist, durch den Tod des Mandatars sowohl als des Mandanten gelöst wird. Daraus ergiebt sich, dass die Ausübung landesherrlicher Befugnisse durch den Statthalter im Falle des Eintretens einer von jenen Alternativen einen erneuten Auftrag voraussetzt.[1]

Aber nicht nur der Tod allein sistiert die landesherrliche Qualität des Statthalters, die gleiche Wirkung tritt vielmehr auch dann ein, wenn der Statthalter an der Ausübung behindert[2] ist, mag diese Behinderung auch von einer noch so kurzen Dauer sein. In beiden

[1]) Dies ist in der Praxis wiederholt anerkannt worden; vgl. die Verordnungen vom 15. März 1888 (R. G. Bl. S. 130) und vom 20. Juni 1888 (R G. Bl. S. 189), durch die dem — die Verordnung nennt ihn „Unseren" — Statthalter Fürst Chlodwig von Hohenlohe-Schillingsfürst dieselben landesherrlichen Befngnisse übertragen wurden, welche ihm auf Grund der Verordnung vom 28. September 1885 (R. G. Bl. S. 273) bisher zugestanden hatten. Gleichzeitig wurde bestimmt, dass für den Fall der Verhinderung des Statthalters an der Ausübung jener Befugnisse die Entschliessungen des Kaisers einzuholen seien; eine Bestimmung, die sich in den sämtlichen landesherrliche Befugnisse delegierenden Verordnungen in gleicher Weise findet. Auch in den Verordnungen ist mithin in Durchführung des juristischen Prinzipes consequent das streng persönliche Moment als entscheidend zum Ausdruck gebracht. Daher sind diese wiederholten Delegationen nicht etwa als Bestätigungen der vorhergehenden aufzufassen, sondern als selbständige rechtsbegründende Akte, die dafür Beweis erbringen, dass der Kaiser den Entschluss, die bisher geübten Befugnisse dem Statthalter auch seinerseits zu delegieren, verwirklicht hat.

[2]) Vgl. Anm. [1]) Satz 2 d. Abschn.

Fällen ist der Kaiser ohne weiteres zur Ausübung der Staatsgewalt in ihrem vollen Umfange berufen.[3])

Da der Kaiser durch Auftrag die landesherrlichen Funktionen des Statthalters creirt, muss weiter anerkannt werden, dass der Auftraggeber das Recht hat, jederzeit das Mandat zu widerrufen, ihm von vornherein einen Endtermin zu setzen oder seine Dauer von der Erfüllung einer Bedingung abhängig zu machen. Aus dieser Erkenntnis geht zugleich hervor, dass der Statthalter kraft seines Amtes nicht, wie hinsichtlich der ministeriellen Befugnisse, zur Ausübung der landesherrlichen Befugnisse berufen ist. Letztere können beliebig, jene niemals ausgeschlossen werden. Ob überhaupt, wann und in welchem Umfange die Begründung, Beschränkung oder Aufhebung der Berechtigung des Statthalters, Landesherr zu sein, erfolgt, ist in die freie Entschliessung des Kaisers gestellt.[4]) Die Frage, ob die Delegation der Befugnisse in ihrer Totalität erfolgen könne, hat das

---

[3]) Sten.-Ber. 1879, Bd. 6, S. 1532. Es muss daraus geschlossen werden, dass, wie unten bei der Darstellung der landesherrlichen Funktionen des Statthalters zu erörtern sein wird, der Kaiser nicht Souverän des Reichslandes, sondern Delegatar des souveränen Reichs ist. Diese Souveränität des Reichs ist dadurch zum Ausdruck gebracht, dass es dem Kaiser die Befugnis erteilt, die Ausübung einzelner aus der Staatsgewalt emanirender Befugnisse dem Statthalter zu übertragen. Wäre der Kaiser Souverän Elsass-Lothringens, so wäre die Delegationsermächtigung des Reichs begrifflich ausgeschlossen.

[4]) Unrichtig meinen die Motive (Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1532), auch die Wahl der Person sei dem Belieben des Kaisers überlassen. Nicht sowohl die Frage, wem die Befugnisse zu delegieren sind, hat der Kaiser nach seiner freien Entschliessung zu entscheiden, als die, ob von der Delegationsmächtigung Gebrauch zu machen ist. Der bejahende Entschluss erschöpft die Freiheit der Entschliessung, indem er notwendig den Statthalter zum Delegator macht.

Gesetz selbst verneinend entschieden, in dem es nicht von den Befugnissen, sondern von Befugnissen schlechthin spricht. Damit ist die generelle Delegation ausgeschlossen und die spezielle im engsten Sinne zum gesetzlichen Erfordernis erhoben, d. h. jede Befugnis muss namentlich und besonders delegiert sein, um von dem Statthalter ausgeübt werden zu können.

Ist nun auch, wie dargelegt, die Entscheidung darüber, ob, inwieweit, wie lange der Statthalter landesherrliche Funktionen wahrnimmt, von der freien Entschliessung des Kaisers abhängig, so hat anderseits das Gesetz, sobald die Entscheidung zu Gunsten des Statthalters getroffen ist, Delegation im Wege Kaiserlicher, vom Reichskanzler zu contrasignierender [5]) Verordnung vorgeschrieben. Eine Ausübung landesherrlicher Befugnisse auf Grund eines lediglich mündlichen oder zwar schriftlichen, aber nur privaten Uebereinkommens zwischen Kaiser und Statthalter wäre daher nicht geeignet, Rechtswirkungen zu äussern. Die Forderung schriftlicher, durch Verordnung sich vollziehender Delegation rechtfertigt sich aus der Erwägung, dass das Reich ein Interesse daran hat, kontrollieren zu können, ob und gegebenenfalls hinsichtlich welcher landesherrlichen Befugnisse eine Uebertragung auf den Statthalter stattgefunden hat. Aus diesem Grunde erscheint es berechtigt, wenn der Abg. Windthorst [6]) eine offizielle Erklärung des Regierungsvertreters darüber wünschte, ob die betreffende Ver-

---

[5]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6, S. 1533; vgl. die Verordnungen vom 23. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 282), vom 28. September 1885 (R. G. Bl. 273) und vom 5. November 1894 (R. G. Bl. S. 529). Die Publikation im R. G. Bl. ist daraus zu rechtfertigen, dass der Reichskanzler durch die Contrasignatur die Verantwortung übernimmt (vgl. freilich Laband, Staatsrecht (1888), Bd. 1 S. 769 Note 1).

[6]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1633.

ordnung unter Mitwirkung des Bundesrates erlassen werde. Die erbetene Auskunft wurde nicht erteilt. Auch die Motive schweigen über diesen Pnnkt. Es lässt sich deshalb nur die Vermutung aufstellen, dass das von Windthorst geforderte Verfahren tatsächlich beobachtet wird.

Soweit und solange nun der Statthalter als der „Alter ego Seiner Majestät des Kaisers im Lande" [7]) landesherrliche Befugnisse wahrnimmt, ist er Landesherr im vollen Sinne des Wortes,[8])[9]) d. h. er ist für

[7]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1628.

[8]) Unrichtig v. Puttkamer (Löwenberg): der Statthalter sei in quasi landesherrlicher Stellung (Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1629).

[9]) Das verkannte der Abg. Dr. Simonis, als er (Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1738) sich auf den Standpunkt stellte, dass weder die eventuelle Annahme des Entwurfes noch dessen Ablehnung die bestehende Lage zu modifizieren geeignet seien. Der Kaiser sei nämlich schon durch § 18 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 30. Dezember 1871 (Hirth's Annalen 1872 S. 557) ermächtigt, Befugnisse, die nach französischem Recht zur Prärogative des Staatsoberhauptes gehörten, den Zentral- oder Bezirksbehörden zu übertragen, und zwar widerruflich und unwiderruflich, zeitweise oder ständig (vgl. auch Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617), nicht nur einen, sondern beliebig viele Statthalter zu ernennen. Ganz abgesehen davon, dass es in der blossen Macht des Kaisers nicht liegen kann, Behörden nach Belieben zu schaffen und zu gestalten, irrt Simonis darin, dass er jene Delegation mit der des Gesetzes vom 4. Juli identisch meint; er verkennt den Begriff der Behörde.

Die Behörde als das ideelle Subjekt derjenigen Rechte und Pflichten, welche mit der Führung der zu einem Amte geeigneten Geschäfte verknüpft sind, setzt notwendig nicht lediglich eine selbständige persönliche Wirksamkeit des Beamten, sondern eine selbständige, durch Recht und Verfassung dauernd geregelte Organisation des Amtes voraus; das Amt muss als solches in einer bestimmt geregelten Gliederung ein organischer Bestandteil der Amts- und Behördenverfassung geworden sein (Beschluss der vereinigten Strafsenate vom 14. November 1888. R. G. E. XVIII, 246, vgl. auch VIII, 5). Da eine Erweiterung

seine Handlungen zwar seinem Vollmachtgeber, dem Kaiser, persönlich verantwortlich, dagegen entfällt die parlamentarische Verantwortlichkeit, da sie mit dem Wesen der Landesherrlichkeit unvereinbar ist. Die vom Statthalter vollzogenen landesherrlichen Akte erhalten die Eingangsworte:[10]) „Wir ..... verordnen im Namen des Reichs, was folgt" und werden unterzeichnet: „Im Allerhöchsten Auftrage Sr. Majestät des Kaisers." Die rechtliche Form, in der sich die landesherrliche Qualität des Statthalters äussert, gleicht, wie Laband[11]) hervorhebt, jener der vom Kronprinzen Friedrich Wilhelm in Vertretung des Kaisers gezeichneten Erlasse.[12]) Diese zunächst äusserliche Ueber-

---

der mit einem Amte verknüpften Kompetenz nur auf Grund gesetzlicher Bestimmung erfolgen kann, eine Bedingung, die in § 18 a. a. O. erfüllt ist, so sind die in den Kaiserlichen Verordnungen vom 5. Mai 1873 (G. Bl. f. Els. Lothr. S. 85 bei v. Möller Bd. 3 S. 328) und vom 10. Februar 1875 (G. Bl. f. Els. Lothr. S. 57 bei v Möller a. a. O. S. 605) erfolgten Delegationen, unbeschadet ihres prekären Charakters, nur als Erweiterungen der Zuständigkeiten der Behörden anzusehen. Die übertragenen Befugnisse wurden ihres bisher landesherrlichen Charakters entkleidet, gingen auf die Behörden über, die sie nunmehr kraft eigenen Rechts und mit der vollen Verantwortung der Beamten ausübten. Die dem Statthalter delegierten Befugnisse hingegen werden immer kraft fremden, des Kaisers, Rechts, und als landesherrliche wahrgenommen, als Handlungen, für welche der sie Ausübende die Verantwortung nicht trägt. Jene Delegation im Gesetz von 1871 betraf ausserdem nur Befugnisse, die dem Kaiser auf Grund der allgemeinen Verordnungsgewalt zustanden, diese dagegen begreift nur Vorbehalte zu Gunsten des Kaisers auf Grund spezieller Ermächtigungen (vgl. zu den letzteren unten B I S. 47 ff).

[10]) O. Mayer, Art. Statthalter in v. Stengel, Wörterbuch II S. 538.

[11]) Staatsrecht Bd. 2 S. 230 Note 2.

[12]) Vgl die Verordnungen v. 11. Juni 1878 (R. G. Bl. S. 103, 104).

einstimmung findet darin ihre Ergänzung, dass die Stellvertretung[13]) des Kronprinzen nach dem Wortlaut des Allerhöchsten Erlasses vom 4. Juni 1878 (R. G. Bl. S. 101) — für die Dauer der Behinderung auf die obere Leitung der Regierungsgeschäfte — zeitlich und sachlich beschränkt war. Die Kaiserlichen Erlasse, durch welche die Landesherreneigenschaft des Statthalters begründet wird, enthalten eine solche Beschränkung nicht, für sie ergibt diese sich aus ihrer Natur. Wie dagegen der Kaiser nach erfolgter Wiederherstellung und damit eingetretenem Fortfall der Behinderung durch Allerhöchsten Erlass vom 5. Dezember 1878 (R. G. Bl. S. 363) die Wiederübernahme der Regierungsgeschäfte kundgab, so muss auch der Kaiser seinen Willen, eine dem Statthalter delegierte Befugnis selbst ausüben zu wollen, ausdrücklich erklären. Denn die Präsumtion spricht für die Berechtigung des Statthalters, so lange nicht der anders geartete Wille des Kaiserlichen Vollmachtgebers erkennbar geworden ist. Die Stellung des Statthalters ist der des Regenten ähnlich, ohne Regentschaft zu sein. (O. Mayer, Art. Statthalter a. a. O.) Die Unmöglichkeit, den Statthalter als eigentlichen Regenten anzusehen, folgt daraus, dass die Regentschaft einzutreten hat, sobald die verfassungsmässige causa gegeben ist; sie ist eine im Gesetz selbst instituirte Vertretung, während diejenige des Statthalters einen Willensakt des Kaisers voraussetzt.

Entsprechend den Forderungen des modernen Verfassungsrechtes, nach dem das Volk durch gewählte Vertreter Anteil nimmt an der Regierung, musste der Minister instituiert werden, der für die landesherrlichen Akte des Statthalters die Verantwortlichkeit trägt: er ist im Staatssekretär geschaffen. Die Mitwirkung des Staatssekretärs bei dem Voll-

---

[13]) Vgl. G. Meyer, Staatsrecht S. 255 und Note 2 daselbst.

zug landesherrlicher Akte durch den Statthalter erfolgt nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen durch Kontrasignatur unter die vom Statthalter persönlich auszufertigende Urkunde; er zeichnet: „Der Staatssekretär" (§ 9 der Verordnung vom 23. Juli 1879 — Ges. Bl. f. Els.Lothr. S. 81).

Indem der Staatssekretär gegenzeichnet, übernimmt er die Verantwortung dafür, dass diejenigen Voraussetzungen, welche die Verfassung Elsass-Lothringens zu einer gültigen Ausfertigung vorschreibt, erfüllt sind. Die Publizierung dieser Anordnungen und Verfügungen, durch welche deren Gültigkeit bedingt ist, erfolgt durch Veröffentlichung der wörtlichen Ausfertigungsurkunde in dem nach § 22 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 vom Ministerium in Strassburg herausgegebenen Gesetzblatt für Elsass-Lothringen (Ges. vom 3. Juli 1871 — Ges. Bl. f. Els. Lothr. 1871 S. 2 —). Der Grundsatz des Art. 2 der Reichsverfassung ist hier reproduziert: die Verordnungen werden mangels besonderer, abweichender Bestimmung rechtsverbindlich mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages, an welchem die die Anordnung enthaltende Nummer in Strassburg ausgegeben ist.

Die Verschiedenartigkeit der in der Person des Statthalters vereinten Funktionen, über die man ganze Bücher schreiben könnte,[14]) hat es nahe gelegt, zu untersuchen, welche als die vorherrschenden anzusehen sind, mit anderen Worten: festzustellen, ob der Statthalter in erster Linie Vizekaiser, Vizelandesherr für die Reichslande oder Minister ist.

Hamburger[15]) will die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse als „das prinzipiell wichtige Moment

14) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S 1629.

15) Die staatsrechtlichen Besonderheiten in der Stellung des Reichslandes Els. Lothr. S. 90; ebenso Geffken, Verfassung S. 112.

der Stellung des Statthalters“ aufgefasst wissen. Mit Unrecht! Denn es handelt sich vor allem darum, den Sitz der Regierung des Reichslandes, die rechtlich in den Händen von Kaiser und Reichskanzler lag, und deren Geschäfte das Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen in Berlin besorgte, in das Land selbst zu verlegen. Bereits durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 (R. G. Bl. S. 7) war dem Reichskanzler die Möglichkeit gegeben, die Erledigung der elsass-lothringischen Landesangelegenheiten, die, nach des Kanzlers eigenen Worten,[16]) an sich die Tätigkeit eines einzelnen geschäftskundigen Mannes völlig zu absorbieren geeignet sei, dem Unterstaatssekretär des Reichskanzleramtes für Elsass-Lothringen, dem Vorstand einer dem Reichskanzler unmittelbar untergeordneten Reichsbehörde, durch den Kaiser übertragen zu lassen.[17]) Diese Vertretungsmöglichkeit war jedoch dadurch bedingt, dass der Kanzler behindert war; erst bei eingetretener Behinderung konnte er die Ernennung des Stellvertreters beantragen. Gewinnt es hiernach den Anschein, als sei die Substitution des Unterstaatssekretärs eine ephemaere gewesen, so geht doch aus den Erklärungen des Kanzlers, er könne neben seinen übrigen Geschäften der Aufgabe eines Ministers für das Reichsland nicht gerecht werden und habe sich daher gefreut, auf dem Wege des Stellvertretungsgesetzes die Verantwortlichkeit von sich abbürden zu können,[18]) hervor, dass die Behinderung und demzufolge die Vertretung des Unterstaatssekretärs als dauernde gedacht waren, wenngleich dieser Charakter bei der Ernennung selbst, welche nur den einzelnen Fall der Behinderung im Auge hat, zurücktritt. Denn die

[16]) Vgl. Joël in Hirth's Annalen 1878 S. 764.
[17]) Vgl. hierzu Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 558.
[18]) Sten. Ber. a. a. O. S. 563.

einmal erklärte Notwendigkeit der Substitution schliesst die Perpetuität des sie veranlassenden Grundes und damit dessen entweder nie aufhörendes oder im Falle des Aufhörens sofort wieder in Kraft tretendes Fortdauern in sich.[19] Die Vertretung des Unterstaatssekretärs erstreckte sich auf diejenigen Angelegenheiten, welche der von ihm geleiteten Aufsichtsbehörde schon vorher durch Gesetze oder Verordnungen zur Bearbeitung zugewiesen waren[20]; soweit sie reichte, handelte er mit derselben rechtlicheu Wirkung, wie der Kanzler selbst, insbesondere auch mit der vollen Verantwortlichkeit des Ministers.[21] Was lag näher, als der tatsächlichen Trennung der Funktionen des Reichskanzlers von denen eines Ministers für Elsass-Lothringen bei der beabsichtigten Organisationsänderung die rechtliche Anerkennung zu teil werden zu lassen und dieses System von zwei übereinander gebauten[22] Ministerien, einem rechtlichen in Berlin und einem faktischen in Strassburg, zu beseitigen? Auch der Umstand, dass am 8. März 1878 bei Beratung des Stellvertretungsgesetzes der Abg. Schneegans im Namen der Vertreter des Reichslandes beantragt hatte:[23]

> in den Gesetzentwurf einen Zusatz einzuschalten, welcher erklärte, dass der Stellvertreter des Reichskanzlers für Elsass-Lothringen seinen Amtssitz in Strassburg habe,

und dass der Reichstag und die verbündeten Regierungen nicht prinzipiell gegen den Gedanken dieses Antrags

---

[19]) Vgl. Joël in Hirth's Annalen 1878 S. 765, 772.

[20]) Daher waren die Justizangelegenheiten Elsass-Lothringens von dem Bereich der Substitution ausgenommen: sie nahm der Staatssekretär des Reichsjustizamtes wahr.

[21]) Vgl. v. Bismarck. Parlamentar. Reden Bd. 10 S. 63.

[22]) Hübler, Organisation S. 84.

[23]) Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 556.

stimmten, sondern diesen Antrag in jener Gesetzesvorlage formell nicht berechtigt hielten, spricht dafür, dass Elsass-Lothringen den Schwerpunkt der Verwaltung nach Strassburg verlegt und damit einen eigenen Minister im eigenen Lande zu erhalten wünschte. Während erwogen wurde, wie dem Verlangen nachzukommen sei, ergab sich die Unmöglichkeit, „die so zu sagen kahle Abteilung dahin zu schicken.“[24]) Die glückliche Lösung glaubte man in der von Bismarck[25]) ein Jahr zuvor energisch bekämpften Einsetzung des Statthalters gefunden zu haben. Die historische Entwicklung rechtfertigt mithin die Verwerfung der von Hamburger aufgestellten Behauptung.

Wenn Hamburger weiter meint, für die juristische Begriffsbestimmung käme nicht nur der Kreis der durch Reichsgesetz fest umschriebenen Obliegenheiten in Betracht, man müsse zu dieser ebenso auch die anderen Funktionen heranziehen, so ist auch diese Annahme verfehlt. Denn jeder juristische Begriffsbestimmungsversuch hat sich ausschliesslich an die bestehenden Rechtssätze zu halten. Durch Gesetz bestimmt ist die staatsrechtliche Stellung des Statthalters nur insoweit, als § 2 des Gesetzes vom 4. Juli in Betracht kommt. Das ist das prinzipiell Wichtige, nicht die Möglichkeit der Uebetragung landesherrlicher Befugnisse, denn diese Möglichkeit ist, an sich betrachtet, eine Nuss ohne Kern, ein Rechtsatz, dessen Inhalt lediglich durch die Rücksichtnahme auf politische Interessen gewonnen wird. Die Ansicht, den landesherrlichen Befugnissen des Statthalters sei entscheidendes Gewicht für die Feststellung des Begriffs beizulegen, überschreitet die Grenzen des Staatsrechts als einer positiven Wissenschaft. Der Jurist hat ja

---

[24]) v. Bismarck, Parlamentar. Reden Bd. 10 S. 66.
[25]) v. Bismarck a. a. O. Bd. 9 S. 173.

gerade nicht nur das Recht, sondern offenbar die Pflicht, das Wesentliche, Begriffliche von allem Beiwerk, das lediglich durch Nützlichkeitsgründe gerechtfertigt sein kann, zu sondern und das erstere alsdann streng nach den Gesetzen der Logik zu analysieren.[26])

In dem Statthalter ist also prinzipaliter ein Minister zu erkennen.[27])

Aus der Natur des Reichslandes folgt, dass der Statthalter Reichsminister ist, gleich dem Reichskanzler vom Kaiser ernannt und abberufen wird. Die in dieser Beziehung von dem Abg. Dr. Simonis[28]) angeregten Bedenken, in wieweit die Abberufung des Statthalters als Trägers kaiserlicher Befugnisse für den Statthalter als Minister wirke, finden dadurch ihre Erledigung, dass von einer partiellen Aufhebung der Rechtsfolgen jenes rechtsbegründenden Aktes durch diesen rechtsvernichtenden nicht die Rede sein kann. Wird der Statthalter abberufen, so ist damit sowohl seine ministerielle als die landesherrliche Tätigkeit beendet; das ergibt sich aus dem Begriff der Abberufung. Dagegen ist, um dies noch einmal hervorzuheben, der Widerruf der Delegation landesherrlicher Befugnisse einflusslos auf die amtliche Tätigkeit des Statthalters.

Der Statthalter ist nicht Vizekanzler, Generalstellvertreter des Reichskanzlers in dem Sinne, dass der Reichskanzler auch nach dem Gesetz vom 4 Juli der eigentliche Minister für Elsass-Lothringen und der Statthalter sein Substitut wäre. Wäre er es, so wäre allerdings die Bedeutung der Tatsache, dass er seinen Wohnsitz im Reichslande selbst hätte, nicht zu verkennen; sie wäre die Verwirklichung des Antrages

---

[26]) Schlief im Arch. f. öffentl. Recht IV S. 340.
[27]) Ebenso Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 228.
[28]) Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1738.

Schneegans vom 8. März 1878. Aber schon daraus, dass die sachliche Erörterung damals abgelehnt wurde, ist zu erkennen, dass der Gesetzgeber entschlossen war, die Wünsche des Reichslandes in einer über jenen Antrag hinausgehenden Form zu erfüllen, und zwar dadurch, dass die Funktionen des Reichskanzlers und des Ministers für Elsass-Lothringen geschieden und besonderen Beamten übertragen wurden. Nicht als Delegatar, sondern als Successor des Reichskanzlers ist der Statthalter aufzufassen; er ist der Spezialminister, dem der Reichskanzler als der Minister des Kaisers für alles übrige, der Generalminister, gegenübersteht.

Reichskanzler und Statthalter haben in ihrer Berufstätigkeit keinen Vorgesetzten.

Die Erkenntnis, dass der Statthalter den Reichskanzler in den elsass-lothringischen Landesangelegenheiten zu ersetzten bestimmt ist, dass der Statthalter der Reichskanzler für Elsass-Lothringen [29]) ist, hat die Anwendung der für den Anspruch des Reichskanzlers auf Pension und Wartegeld geltenden Vorschriften [30]) auf den Statthalter durch das Reichsgesetz vom 28. April 1886 (R. G. Bl. S. 129) zur Folge gehabt. Der durch diese Bestimmung verfolgte Zweck kann nur der sein, auch für den Statthalter diejenige Unabhängigkeit in der Führung seines Amtes zu erreichen, welche die Stellung eines Ministers bedingt.

---

[29]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 229. „Blüte der Theorie" nennen Leoni-Mandel, öffentl. Recht II S. 1 Anm. 1 diese Bezeichnung.

[30]) D. h. er kann jederzeit auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit seine Entlassung erhalten und verlangen. Der Anspruch auf Pension beginnt, wenn der Ausgeschiedene mindestens zwei Jahre das Amt bekleidet hat, und beträgt mindestens $^1/_4$ des etatsmässigen Gehalts..

Und doch, wird man[31]) einwenden, soll der Statthalter etwas anderes, soll er mehr sein als ein Minister nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch des Wortes. Das ist zuzugeben, aber nicht geeignet, die rechtliche Stellung als die prinzipale des Ministers zu alterieren.

Um jenen Einwand zu motivieren, kann man ausgehen von den parlamentarischen Verhandlungen, in denen die Rede davon war, dass die Stellung des Statthalters durch die Uebertragung gewisser landesherrlicher Befugnisse erweitert und gehoben werden solle, dass er mit annähernd fürstlicher Gewalt im Lande residieren, an der Spitze der Verwaltung stehen und der soziale Mittelpunkt des gesamten öffentlichen Lebens im Lande sein werde.[32])

Ferner regt die Wahl der Amtsbezeichnung Statthalter zu Zweifeln an. Das Wort „Statthalter" wird in zwei Beziehungen gebraucht: es bezeichnet den Stellvertreter einmal einer fürstlichen und dann einer obrigkeitlichen Person.

Für die erstere Bedeutung bietet das ehemalige deutsche Reich, wie es bis zum 6. August 1806 bestanden hat, ein Beispiel. Damals war — um einen konkreten Fall anzuführen — der König Ferdinand von Böhmen „Römischer Kayserlicher Majestät Stathalter im Reych Teutscher Nation,"[33]) gewesen. In dieser Eigenschaft hatte es ihm vor allem obgelegen, den Reichstag zu berufen, wie die Tatsache zeigt, dass er „den Reychs-Tag als Röm. Kayserl. Mayst. Gewalt in Ihrer Kayserl. Mayst. Namen 1529 gegen Speyer ausgeschrieben hatte."[34]) Auch damals waren

---

[31]) Vgl. z. B. O. Mayer, Art. Statthalter a. a. O. S. 538.

[32]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617, 1628; vgl. auch Bd. 1 S. 564.

[33]) Aus Jung, Beiträge zur Geschichte der Reformation I Aktenstücke S. XI, LXXIX.

[34]) I Aktenstücke a. a. O., LXXVIII LXXX.

die landesherrlichen Befugnisse des Statthalters nicht derart, dass sie aus der eigenen Machtvollkommenheit emanierten, sondern sie bildeten den Inbegriff der aus dem Auftrag sich ergebenden Obliegenheiten. Darauf deutet das Wort „Statthalter“ selbst hin; es zeigt an, dass diese Person als der Vertreter eines anderen handelt. Aber auch im geltenden deutschen Recht findet sich die Institution des Statthalters — auch hier ist der Statthalter nur Vertreter eines Monarchen.[35])

Eine abweichende Entwickelung hat das österreichische Recht dem Begriff des Statthalters gegeben. Ueber die Tätigkeit dieser Beamten sagt Ulbrich:[36]) „Sie leiten innerhalb der einzelnen Kronländer die politische Verwaltung, sind politische Behörden, d. h. sie bearbeiten jene Geschäfte, welche in oberster Instanz dem Ministerium des Innern, des Kultus und Unterrichts, der Landesverteidigung und des Ackerbaues zugewiesen sind, also lediglich Angelegenheiten der inneren Verwaltung.“

In der Verfassung Elsass-Lothringens hat der Gesetzgeber monarchische und ministerielle Befugnisse unter dem Begriff des Statthalters cumulativ zusammengefasst und damit die Möglichkeit auf Grund der begrifflichen Untersuchung festzustellen, ob es dem Begriff mehr entspreche, die Landesherren- oder die Ministereigenschaft des Statthalters als prävalierend anzusehen, ausgeschlossen.

Für die angeblich primär repräsentativ-landesherrliche Stellung des Statthalters lassen sich weiter die Verhandlungen über die mit seiner Einsetzung

---

[35]) Vgl. z. B § 8, § 9 Abs. 2 des Staatsgrundgesetzes für die Herzogtümer Coburg und Gotha vom 3. Mai 1852 (Ges. Sammlung Bd. 8 Nr. 410; s. a. Art. 7 des Hausgesetzes v. 1. März 1855 (Ges. Sammlung Bd. 9 Nr. 497).

[36]) In Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. IV Halbband 1 Abt. 1 S. 101.

verbundenen Aenderungen des Etats anführen. Unter dem 8. Juni 1879 hatte der Reichskanzler den Entwurf eines Gesetzes, betr. Aenderungen des Reichshaushaltsetats und des Landeshaushaltsetats von Elsass-Lothringen für das Etatsjahr 1879/80, nebst Begründung und Anlagen dem Reichstage vorgelegt (No. 244 der Drucksachen).[37])

Nach diesem trat mit dem Inkrafttreten des Gesetzes, betr. die Verfassung und Verwaltung Elsass-Lothringens, der Nachtrag (S. 1547) in Kraft. Er bestimmte, dass die bisherige Fassung des Cap. XIV durch die folgende (XIVa)[38]) ersetzt werde:

Statthalter:

Repräsentationskosten	200000 M.
Ausserdem freie Wohnung einschl. Heizung und Beleuchtung.	
Zu Reisekosten	15000 M.
Bureau des Statthalters:	
Besoldungen	21475 M.
Sonstige Ausgaben.	17550 M.
in Summa:	254025 M.

Stellt man diesen nicht unbeträchtlichen Summen den für den Reichskanzler[39]) im Reichshaushaltsetat vorgesehenen Betrag — 103870 M. — gegenüber, so ergibt sich allerdings ein auffallender Unterschied, der in ungefähr gleichem Verhältnis bis in die Gegenwart fortgeführt ist. So nennt beispielsweise der Etat für 1899[40]) für die Statthalterschaft 339400 M., während die Ausgaben für Reichskanzler und Reichskanzlei im Etat von 1902[41]) auf insgesamt 241630 M. festgesetzt sind.

[37]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1546.
[38]) S. 1550 a. a. O. Anlage I.
[39]) R. G. Bl. 1879 S. 22.
[40]) Ges. Bl. f. Els. Lothr. 1899 S. 22.
[41]) R. G. Bl. 1902 S. 84.

Bei Beratung des Gesetzes selbst (23. Juni) wurde die Etatsposition für die Statthalterschaft von dem Unterstaatssekretär Herzog mit den kurzen Worten begründet: „Die Ausgaben für den Statthalter sind nach dem Aufwand bemessen, welchen die Führung einer vornehmen, der hohen Würde des Statthalters entsprechenden Haushaltung erheischt.“ [42])

Die Art der Begründung durch den Regierungsvertreter gab der Verhandlung ihr Gepräge: Man hielt es für unangemessen, hier zu mäkeln; [43]) erklärte, die finanzielle Seite nicht diskutieren zu können; [44]) fand, dass der Statthalter wirklich in einer Ausnahmestellung sich befinde, dass er genötigt sei, im grossen Style zu repräsentieren. [45]) [46])

Die Position der Statthalterschaft wurde nach Ablehnung des Antrags auf Verweisung der Vorlage an die Budget-Kommission des Reichstags (S. 1779, 1784) in der zweiten Beratung debattelos genehmigt, das ganze Gesetz mit seiner Anlage in der Fassung der No. 294 der Drucksachen am 1. Juli 1879 in dritter Lesung angenommen [47]) und gleichzeitig mit dem Gesetz vom 4. Juli 1879 publiziert.

Ein letztes, wenn auch nicht vollkommen überzeugendes Argument für das in der Stellung des Statthalters angebliche Ueberwiegen der landesherrlichen

---

[42]) Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1776.

[43]) Sten. Ber. a. a. O. S. 1779.

[44]) Sten. Ber. a. a. O. S. 1920.

[45]) Sten. Ber. a. a. O. S. 1782.

[46]) Der einzige Redner, der einen für ihn unlösbaren Widerspruch in der Erklärung des Regierungsvertreters, die hauptsächlichste Veränderung werde in dem Verlegen des Reichskanzleramtes von Berlin nach Strassburg bestehen, und den Modificationen des Etats fand, war der Abg. Dr. Simonis (Sten. Ber. a. a. O. S. 1781).

[47]) Sten. Ber. a. a. O. S. 1921.

Eigenschaften könnte in der Person[48]) der bisherigen Inhaber gefunden werden.

Nachdem der Generalfeldmarschall Edwin Frhr. v. Manteuffel als erster Statthalter in Strassburg eingezogen war, folgte ihm Clodwig Fürst von Hohenlohe-Schillingsfürst, der nach seiner Ernennung zum Reichskanzler durch Hermann Fürst zu Hohenlohe-Langenburg ersetzt wurde. Inwieweit diese tatsächlichen Momente auf die anscheinende Neigung, den Statthalter ausschliesslich aus Mitgliedern des hohen Adels zu ernennen, Schlüsse zulassen, kann dahingestelt bleiben, angesichts dessen, dass jene Beschränkung bisher bei der Ernennung des Reichskanzlers nicht bestimmend gewesen ist. Den wahren Grund der Landesherrlichkeit des Statthalters hat O. Mayer erkannt, wenn er sagt,[49]) dass der mit der Uebertragung landesherrlicher Befugnisse verbundene Rechtsvorzug nur dazu dienen solle, „den Statthalter mit einem gewissen Abglanz der Kaiserlichen Majestät auszustatten." Mag daher auch, wie nicht bestritten werden kann, die Stellung des Statthalters gegenüber der des Reichskanzlers in gewissen Beziehungen bevorzugt sein, so ist dieser Umstand doch nicht geeignet, die rechtliche Auffassung, dass der Statthalter primo loco Minister und zwar der zweite[50]) Reichskanzler ist, zu erschüttern.

Wenn noch darauf hingewiesen wird, dass die die Ernennung bezw. Abberufung[51]) des Statthalters verfügende Kaiserliche Verordnung vom Reichskanzler

---

[48]) Sten. Ber. a. a. O. Bd. 1 S. 661.

[49]) Art. Statthalter a. a. O. S. 539.

[50]) Unrichtig v. Seydel: Der Reichskanzler hat als kaiserlicher Minister keinen Kollegen (Komm. S. 175).

[51]) Hierin spricht sich die Sanktionierung der Grundrichtung in der Politik des Statthalters durch den Kaiser aus (Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 668).

gegengezeichnet[52]) wird, so ist auch hierin ein staatsrechtlicher Grundsatz zu erkennen, der es für unzulässig erklärt, dass ein Minister für den seine ministerielle Tätigkeit begründenden bezw. beendenden Akt die Verantwortung übernimmt. Dass gerade der Reichskanzler Ernennung und Abberufung des Statthalters kontrasigniert, erscheint als Folge der staatsrechtlichen Stellung Elsass-Lothringens, das ein Reichsland ist. Die Tätigkeit des Reichskanzlers in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten ist auf diese Kontrasignatur beschränkt;[53]) sie wurde trotzdem als sehr wichtig anerkannt[54]) — und mit Recht! Denn der Reichskanzler vermag durch seinen Einfluss auf die Wahl der Person des Statthalters auf die Geschicke des Landes selbst einzuwirken; insoweit ist er auch heute noch für eine elsass-lothringische Angelegenheit verantwortlich: für die Durchführung eines gesunden Grundverhältnisses zwischen dem Reichslande und dem Reich.

Im übrigen ist dem Reichskanzler Gelegenheit gegeben, die Interessen des Reichslandes zu vertreten, wenn der Statthalter Kommissare[55]) zwecks Information in den Bundesrat entsendet,[56]) der auf Grund des Beschlusses vom 27. Mai 1871 (Protokoll § 272) einen aus 7 Mitgliedern und 2 Stellvertretern bestehenden Ausschuss für Elsass-Lothringen bildet.

---

[52]) Thomas a. a. O. S. 17, Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1533.

[53]) Damit ist der Wunsch der Abg. Fürst zu Hohenlohe-Langenburg und v. Puttkamer (Löwenberg), dass eine gewisse verantwortliche Verbindung zwischen Reichskanzler und Statthalter fortbestehe, erfüllt (Sten. Ber.1879 Bd.1 S. 658, Bd. 2 S.1622).

[54]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1628.

[55]) Vgl. Sten. Ber. a. a. O. Bd. 1 S. 667, Bd. 6 S. 1535.

[56]) Vgl. Sten. Ber. a. a. O. Bd. 2 S. 1622, 1624.

B. Die Funktionen des Statthalters im besonderen.

I. Der Statthalter als Landesherr.

Fragt man nach dem Grund und dem praktischen Wert der durch § 1 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 dem Kaiser ermöglichten Delegation landesherrlicher Befugnisse an den Statthalter, so gibt die Begründung des Gesetzentwurfes [1]) dahin Auskunft:

„Unbeschadet der durch das persönliche Moment bedingten Grundsätze wird die Vollmacht von erheblichem Umfange [2]) sein können, da nach dem in dieser Beziehung wesentlich unverändert gebliebenen Rechte des Landes dem Staatsoberhaupte die Vollziehung einer grossen Anzahl von Akten vorbehalten ist, welche nur lokale oder spezielle Interessen berühren und mehr dem Bereiche der Verwaltung als der Regierung angehören.

Von der persönlichen Vornahme solcher Akte, welche nach der in deutschen Staaten üblichen Organisation der Regierungsgewalt fast durchweg in den Bereich der ministeriellen Befugnisse fallen, empfiehlt es sich schon um ihrer relativen Geringfügigkeit willen den Kaiser zu entlasten. Es wird sich um so mehr empfehlen, dies zu tun, wenn die Leitung der gesamten Verwaltung nach Strassburg verlegt wird, um die Hemmnisse und Aufenthalte zu vermeiden, welche eintreten, wenn diese zahlreichen Geschäfte, welche durch die Landesbehörde vorzubereiten und vorzulegen sind, von dem Kaiser in seiner jeweiligen Residenz erledigt werden müssten."

Die in den Motiven berührte Tatsache, dass die dem Statthalter übertragenen landesherrlichen Befug-

---

[1]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1533.

[2]) Vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 668.

nisse auf dem französischen Recht basieren, legt es nahe, diese Obliegenheiten in ihrer französischen Grundlage darzustellen. Die Frage, inwieweit das französiche Recht durch das deutsche ausser Kraft gesetzt ist, lässt sich nicht beantworten, ohne dass auf die staatsrechtliche Natur des Reichslandes eingegangen wird.

Durch Kabinettsordre vom 14. August 1870 aus dem Hauptquartier Herny hatte der König von Preussen als oberster Feldherr der verbündeten Armeen die occupierten Teile des Elsasses, durch Verordnung vom 21. August 1870 auch die lothringischen Arrondissements Saarburg, Château-Salins, Saargemünd, Metz und Thionville (Verordnungen und amtliche Nachrichten für Elsass-Lothringen Nr. 2 und 3) unter die Verwaltung eines „Gouverneurs im Elsass" gestellt, dem unter dem 26. August 1870 ein Zivilkommissar beigegeben wurde. Damit war der im Völkerrecht anerkannte Grundsatz zum Ausdruck gebracht, dass „die Staatsgewalt durch die kriegerische Besetzung eines Landesteils durch den Feind innerhalb dieses Gebietes suspendiert[3]) wird, dass der eindringende Feind im Interesse seiner Selbsterhaltung, der Sicherheit seines Heeres, der Durchführung seiner Massregeln nicht dulden kann, dass in dem von ihm besetzten Gebiet die einheimische Staatsgewalt in irgend einer Weise sich zu betätigen fortfährt."[4]) Ausdrücklich ausgesprochen wurde dieser Satz durch die Bekanntmachung des Zivilkommissars vom 30. August 1870 (Verordnungen und amtliche Nachrichten für Elsass-Lothringen Nr. 1): „Die Verwaltung wird in den bestehenden Formen überall fortgeführt, nur die Spitze hat gewechselt."

---

[3]) Vgl. hierzu v. Richthofen in Hirth's Annalen 1874 S. 524.

[4]) Löning, Verwaltung des Generalgouvernements im Elsass S. 21.

Dieser zunächst provisorische Zustand ging dadurch in einen definitiven über, dass nach Art. I des Versailler Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 [5] [6] — „la France renonce en faveur de l'Empire allemand . . . . l'Empire allemand possédera ces territoires à perpetuité en toute souveraineté et propriété" — die volle Staatsgewalt über die in dem Art. bezeichneten französischen Gebietsteile auf das Deutsche Reich übertragen wurde.

Die Reichsverfassung machte eine Entscheidung [7] über die Form, in der die zurückgenommenen Gebiete in den Verfassungsbau des Deutschen Reichs einzugliedern waren, notwendig. Die Bahn, in der die Erwägungen hierüber sich bewegten, charakterisieren die Motive [8] zu dem die Entscheidung bringenden Gesetz vom 9. Juni 1871 dahin: „Die Wiedergewinnung [9] von Elsass und Lothringen ist das erhebende sichtbare Ergebnis der gemeinsamen, kriegerischen Aktion, durch welche Deutschland in Abwehr des französischen Angriffes auf seine Unabhängigkeit seine Einheit und Grösse wiedergewonnen hat; es sind jene Lande das äussere Pfand der Einheit des deutschen Reichs, mit vereinter Kraft errungen, mit vereinter Kraft später vielleicht noch einmal zu verteidigen. Deshalb sollen die wiedergewonnenen Gebiete als untrennbares Ganze dem ganzen Reiche einverleibt, nicht einem Bundesstaat überantwortet, nicht unter mehrere geteilt werden." Auf

---

[5] R. G. Bl. S. 215.

[6] Bestätigt durch den nach dem am 2. März 1871 bewirkten Austausch der Ratifikationen zu Frankfurt a. M. abgeschlossenen Friedensvertrag vom 10. Mai 1871 (R. G. Bl. S. 223).

[7] Vgl. auch Laband in Hirth's Annalen 1873 S. 562.

[8] Sten. Ber. I. Legislaturper. I. Session 1871 Bd. 3 S 157.

[9] Vgl. Mejer, Einleitung S. 336, Geffcken a a. O. S. 104.

Grund dieser mit Recht „ideal[10])“ genannten Auffassung glaubte man dem praktischen Bedürfnis[11]) dadurch zu genügen, dass in § 1 des Reichsges., betr. die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 212, G. Bl. f. Els. Lothr. S. 1) bestimmt wurde: „Die von Frankreich durch den Art. I des Präliminarfriedens[12]) vom 26. Februar 1871 abgetretenen Gebiete Elsass und Lothringen werden . . . . mit dem Deutschen Reiche für immer vereinigt.“ Nachdem des Werk vollendet war, zeigte die Vergleichung desselben mit dem früheren Zustande, dass das neu geschaffene Werk einem eigentümlichen Typus entsprach, den man nun von der konkreten Erscheinung abstrahierte.[13]) Es war der Begriff des Reichslandes[14]) — ein für gemeinsame Rechnung des Reichs regiertes und verwaltetes Land[15]) — gegeben. Mit ihm entstand die Streitfrage, welcher staatsrechtlichen Form dieses Gebilde entspreche. Von nur wenigen Autoren[16]) ist die Staatenqualilät Elsass-Lothringens und im Zusammenhang damit die Monarcheneigenschaft des Kaisers für Elsass-Lothringen behauptet worden. Die führenden

[10]) Schulze, Staatsrecht II S. 361.

[11]) Vgl. Geffcken a. a. O. S. 114; Stoeber im Archiv f. öffentl. Recht I S. 656, Hirth's Annalen 1872 S. 893.

[12]) Den Ratifikationen ist also rückwirkende Kraft beigelegt; a. A. Leoni-Mandel a. a. O. I. S. 3.

[13]) Vgl. Rüttimann, Das nordamerikan. Bundesstaatsrecht (1867) Teil I S. 50; Stoeber a. a. O. S. 656; Schlief im Archiv f. öffentl. Recht IV. S. 314.

[14]) Vgl. Schlief a. a. O. II. S. 67, IV. S. 317 ff.; Lingg. a. a. O. V. S. 520 ff.

[15]) Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 657.

[16]) Leoni-Mandel a. a. O. I. S. 5, Recht der Wiedergewonnenen S. 76, v. Seydel, Kommentar S. 39, vgl. hierzu überhaupt Rosenberg im Archiv f. öffentl. Recht XIV S. 338 ff, Stoeber a. a. O. I. S. 658.

Schriftsteller[17]) sowohl als die gerichtliche Praxis[18]) verneinen beides, wenn sie auch im einzelnen von einander abweichen. Eingehend hat das Reichsgericht seine Ansicht begründet. Es führt aus: „Immerhin ist das ausser Zweifel[19]), dass das Reichsland kein Bundesstaat im Sinne der deutschen Reichverfassung ist. Aber es ist dem Lande auch die Eigenschaft eines Staates überhaupt abzusprechen, insofern als ein solcher neben Land und Leuten auch einen Träger der Staatsgewalt voraussetzt, es aber eine elsass-lothringische Landeshoheit nicht gibt. Die französischen Souveränitäts- und Eigentumsrechte an den durch eine Demarkationslinie abgetrennten Stücken vormals französischen Staatsgebietes sind auf das Deutsche Reich übergegangen, und dieses hat sie zwar unter dem Namen Elsass-Lothringen[20]) zusammengefügt, ihnen aber in ihrer Vereinigung Staatshoheit nicht beigelegt, vielmehr nur einen Teil der erworbenen Reichshoheit, welcher über die im übrigen Reichsgebiete die Bundesstaaten beschränkende Reichsgewalt hinausgeht, dem mit dem Präsidium des Bundes bekleideten Bundesfürsten übertragen (Reichtagsverhandlungen von 1871 Bd. III Nr. 61 S. 3 und No. 133 S. 358 verb. „alle anderen Rechte“). Eine vom Reiche losgetrennte, selbständige,

---

[17]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 222; G. Meyer, Staatsrecht S. 392, Haenel S. 826, Zorn, Reichsstaatsrecht I. S. 501, Schulze, Staatsrecht II. S. 365, Arndt Staatsrecht S. 744.

[18]) R. G. in Strafsachen E. X, 313; XVII, 335; R. O. H. XIII, 255.

[19]) Vgl. § 2 des Reichsges., betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsass-Lothringen v. 25 Juni 1873 (R. G. Bl. S. 161, G. Bl. f. Els. Lothr. S. 131).

[20]) In der Fassung „Elsass u. Deutsch-Lothringen“ zum ersten Male in der aus Reims erlassenen Kaiserl. Verordnung vom 12. September 1870 (Mitscher a. a. O. Bd. 34 S. 409).

volle Landesherrlichkeit ist nicht geschaffen[21]) Es ist durchaus irrig, wenn von einer Cession der Souveränität an den Kaiser ausgegangen wird, eine solche Rechtsnachfolge hat der § 3 l. c. überhaupt nicht begründet, auch nicht bezüglich der in Abs. 1 erwähnten Rechte; nach dessen Motiven[22]) (Drucksachen des Reichstags 1871 No. 61) ruht die Landeshoheit über das Reichsland im Reich (I), steht die Souveränität der Gesamtheit der Bundesfürsten zu (VI), ist das Reich Träger der Staatshoheit (V), und es übt auch nach § 3 d. Ges. das Reich für Elsass-Lothringen die Gesetzgebung wie in Reichs- so auch in Landesangelegenheiten aus. Das Reich hat in Elsass-Lothringen die ihm abgetretene Souveränität nach wie vor ungeteilt und voll, sowohl in dem Masse, als sie ihm in dem übrigen Reichsgebiete gebührt, als rücksichtslich der Rechte, welche in den Einzelstaaten des Bundes die Landeshoheit bilden; die letztere übt in der durch § 3 vorgezeichneten Beschränkung der

[21]) Innerhalb des französischen Einheitsstaates waren die Gebietsteile Elsass und Lothringen blosse Verwaltungsdistrikte, an ihren Begriff wurden lediglich geographische Beziehungen geknüpft (Schulze, Staatsrecht II S. 358).

[22]) Aus den Gesetzesworten „Der Kaiser übt aus“ lässt sich eine Interpretation des Wesens dieser Staatsgewalt nicht gewinnen, denn „ausüben“ heisst nach dem Sprachgebrauch betätigen, in die Erscheinung treten lassen schlechthin; es lässt unbestimmt, auf welcher Rechtsgrundlage jene Tätigkeit beruht. Es sind zwei Möglichkeiten gegeben: die Ausübung vollzieht sich entweder in der Weise, dass die Personen des Rechtsinhabenden und des Rechtswirklichenden identisch sind, oder so, dass der begriffliche Gegensatz zum Ausdruck gebracht wird, indem das Konkretisieren des Rechts durch einen anderen als den eigentlichen Berechtigten erfolgt. Die rechtliche Form, in der diese Möglichkeit praktisch wird, ist die der Delegation. Der Delegatar kann seinerseits zur Delegation ermächtigt sein. Ist er dazu verpflichtet, so hat die Delegation nur den Zweck ihrerseits zu vermitteln.

Kaiser als Bundesoberhaupt namens der Gesamtheit des Bundes aus, aber eine elsass-lothringische Monarchie, ein kaiserliches Kronland gibt es nicht.“ [23])

Elsass-Lothringen ist ein Bestandteil, eine Provinz [24]) des Reichs. Eine das Verhältnis des Reichslandes zum Reich modifizierende Bestimmung ist in dem Gesetz vom 4. Juli 1879 nicht enthalten. Mit Recht hat daher Unterstaatssekretär Herzog erklärt: [25]) „Die Souveränität, welche nach dem Friedensvertrage und nach dem Vereinigungsgesetz beim Reiche ruht, wird demselben erhalten; die Staatsgewalt, welche der Kaiser im Namen des Reichs auszuüben hat, verbleibt ihm; sie wird weder in dem Titel, aus welchem sie abgeleitet ist, verändert, noch in ihrem Umfang erweitert oder vermindert.“

Auf Grund dieser Feststellurg präcisiert Thomas (S. 21) die Beziehungen zwischen Kaiser und Statthalter richtig, wenn er sagt: „Der Statthalter befindet sich, wenn ihm die Ausübung landesherrlicher Befugnisse vom Kaiser übertragen worden ist, diesem gegenüber in der Stellung eines Subdelegatars.“ [26])

Hatte somit der Träger der Souveränität gewechselt, so wurde andererseits die Tätigkeit des fran-

---

[23]) Vgl. oben A II Anm. 3.

[24]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 204, ebenso Hübler. Organisation S. 83, der darauf hinweist, dass das Reichsland deshalb als Wappen den deutschen Reichsadler mit der schwebenden Kaiserkrone und die deutschen Reichsfarben: „Schwarz, Weiss, Rot“ führt.

[25]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617.

[26]) Der Gedanke, dass der Kaiser nur als Bevollmächtigter des Reichs handelt, kommt in den Eingangsworten der elsass-lothringischen Gesetze: „Wir . . . . . . verordnen im Namen des Reichs für Elsass-Lothringen“ zum Ausdruck; vgl. auch die Fassung des Kaiserlichen Placet: „unbeschadet aller Uns im Namen des Reichs in Elsass-Lothringen zustehenden Hoheitsrechte“ bei Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 222.

zösischen Staates, wie er sie zur Durchführung der Staatszwecke geübt hatte, insoweit anerkannt, als die Regeln über die Bildung und Errichtung der Organe, welche die materiellen Zwecke des Staates zu verwirklichen bestimmt waren, über die Art und Weise ihrer Tätigkeit und über die demselben dabei zustehenden Rechte und Pflichten aufrecht erhalten wurden.

Verfassungsrecht wechselt, Verwaltungsrecht dauert.[27]) Das französische Verwaltungsrecht zeichnet sich nun dadurch aus, dass es das Prinzip der Zentralisation bis ins Einzelne durchführt: das Staatsoberhaupt ist die Spitze der Verwaltung. So heisst es in Art. VI der Verfassung vom 14. Januar 1852[28]) u. a.: le Président de la République est le chef de l'Etat. Die Fülle der aus dieser Stellung sich ergebenden Befugnisse persönlich wahrzunehmen, ist das Staatsoberhaupt ausser stande: il gouverne au moyen des ministres (Art. III der Verfassung).[29])

Die dadurch ermöglichte generelle Delegation der vollziehenden Gewalt bedingt einerseits die Beschränkung des Staatsoberhauptes, auf die Oberleitung andererseits ermöglicht sie den Begriff der eigenen Zuständigkeit des Staatsoberhauptes, „umfassend diejenigen Fälle, in welchen ausnahmsweise die Delegation nicht Platz greift, das Staatsoberhaupt unmittelbar selbst handelt.[30]) In dieser Eigenschaft steht es fast einer Behörde gleich und wird bezeichnet als oberster Verwalter, „administrateur suprême.“[31]) Die Akte, durch

[27]) O. Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechts S. 3.

[28]) Laferrière II p. 832.

[29]) Vgl. Dufour, traité général I no 124: la Constitution, en disposant que l'empereur gouverne an moyen des ministres rend, elle même, hommage à la nécessité que l'immensité du domaine de la puissance executive fait au dépositaire de cette puissance, d'en déléguer l'exercice.

[30]) Vgl. Dufour I no 30.

[31]) O. Mayer, Theorie S. 36.

welche das Staatsoberhaupt persönlich handelnd auf dem Gebiete der Verwaltung auftritt, à titre de chef de l'administration,[32]) führen seit dem II. Kaiserreich, wie es zur Zeit des I. der Fall gewesen war, den einheitlichen Namen „décrets". Sie zerfallen in décrets réglementaires — les actes destinés à former le complément de la loi — und décrets spéciaux oder individuels — les actes dont l'objet est d'appliquer les règles émanées du legislateur ou de l'administration elle — même. Diese sachliche Unterscheidung ist allgemein anerkannt.

Was die décrets réglementaires anbetrifft, d. h. die Befugnis zum Erlass allgemeiner Regeln, von Verordnungen,[33]) so hat Dufour (I no 43) eine treffende Rechtfertigung damit gegeben, dass er auf den Geist des französischen Gesetzes hinweist: „en France, la loi doit être uniforme et permanente; son office est de fixer, par de grandes vues, lex maximes générales du droit, d'établir des principes féconds en conséquences." Die décrets spéciaux oder individuels gliedern sich wiederum in Regierungs- und Verwaltungsdekrete.

Alle diese Verwaltungszuständigkeiten des französischen Staatsoberhauptes sind von dem deutschen Reich dem Kaiser zur Ausübung übertragen worden, der durch § 1 des Gesetzes vom 4. Juli ermächtigt ist, einzelne von ihnen an den Statthalter weiterzugeben. Diese sind dem Bereich der Verwaltungsdekrete, die einmal verfassungsmässige Vorbehalte ohne den Charakter eines selbständigen Gebietes — z. B. Begnadigungen —, dann aber auch die durch das Gesetz erteilten Ermächtigungen[34]) begreifen, zu entnehmen.

[32]) Dufour I no 42.
[33]) O. Mayer, Theorie S. 38.
[34]) Vgl. Dufour I no 73, 74, 94.

Wesentlich ist, dass diese Einzelverfügung nach besonderer gesetzlicher Bestimmung nur vom Staatsoberhaupt selbst erlassen werden kann.[35]) Deshalb bemängelt Geffken[36]) die Bezeichnung der dem Statthalter delegierten Befugnisse als „landesherrliche" mit dem Hinweis, dass nicht der Träger der Staatsgewalt den Statthalter mit der Wahrnehmung dieser Befugnisse beauftrage, sondern der Kaiser sie dem Statthalter delegiere. Diese Polemik ist unbegründet, da derjenige Umstand, den sie rügt, in den Kaiserlichen Verordnungen, durch welche dem Statthalter landesherrliche Befugnisse delegiert wurden, in der ausdrücklichen Bezugnahme auf § 1 des Gesetzes vom 4. Juli sowie in dem einschränkenden Zusatz: „soweit sie nach geltendem Recht dem Staatsoberhaupte vorbehalten sind" hinreichende Berücksichtigung gefunden hat.

Mag von vornherein der Versuch, die dem Statthalter delegierten, dem freien Widerruf durch den Kaiser unterliegenden landesherrlichen Befugnisse zu erörtern, wenig glücklich erscheinen, so rechtfertigt er sich doch aus der Erwägung, dass einerseits diese Befugnisse seit Errichtung des Statthalteramtes immer wieder delegiert worden sind und deshalb wohl auch in Zukunft den Kreis der landesherrlichen Rechte und Pflichten des Statthalters bilden werden, dass andererseits ihre Kenntnis für die erschöpfende Charakterisierung der Stellung des Statthalters von Einfluss ist.

Die gesetzliche Grundlage für die Darstellung der landesherrlichen Befugnisse des gegenwärtigen Statthalters Fürst Hermann zu Hohenlohe-Langenburg[37])

---

35) Vgl. O. Mayer, Art. Verwaltungsorganisation in v. Stengel, Wörterbuch II S. 780.

36) S. 112 a. a. O.

37) Die im Namen des Reichs vollzogene Ernennung zum Kaiserlichen Statthalter wurde durch No. 261 des Reichsanzeigers vom 5. November 1894 amtlich bekannt gegeben.

ist in der Verordnung vom 5. November 1894[38]) gegeben.

Von den fünf[39]) Hauptgebieten, welche den Inhalt der staatlichen Verwaltung bilden — Verwaltung der Staatswirtschaft, Justizverwaltung, Verwaltung des Inneren, Verwaltung des Aeusseren, Heeresverwaltung — scheiden die beiden letzgenannten aus, da sie vermöge der staatsrechtlichen Natur des Reichslandes unter die Gesamtkompetenz des Reichs fallen. Die landesherrlichen Befugnisse[40]) selbst, die sich demzufolge auf die Verwaltung der Staatswirtschaft, die Justizverwaltung und die Verwaltung des Inneren beschränken, sind in der Kaiserlichen Verordnung vom 5. November in drei Abschnitte gegliedert, deren erster den Vollzug von Verordnungen, deren zweiter die Vornahme bestimmter Gnadenakte und deren letzter die Ernennung gewisser Beamten zum Gegenstand hat.

Für die Darstellung des unter Z. 1 dem Statthalter übertragenen Vollzugs von Verordnungen sei einleitend bemerkt, dass nach § 1 des Gesetzes, betr. die Bezirks- und Kreisvertretungen und die Wahlen für die Gemeinderäte vom 24. Januar 1873 (G. Bl. S. 17) die Bezirkstage, d. h. die Sitzungen der Bezirksvertretungen, den conseils généraux, die Kreistage, d. h. die Sitzungen der Kreisvertretungen, den conseils d'arrondissement entsprechen. Sie gehen hervor aus Wahlen, welche in der Weise angeordnet werden,

[38]) Nr. 42 R. G. Bl. (S. 529), ausgegeben zu Berlin am 14. November 1894. Die Eingangsworte stimmen mit denjenigen über den Erwerb überseeischer Besitzungen — vgl. z. B. R. G. Bl. 1900 S. 135 — genau überein. Die Formel: „Wir ..... tun kund und fügen zu wissen“ ist altertümlich (vgl. Brückner Sammlung der im Herzogtum Gotha bis zum Jahre 1856 geltenden Gesetze S. 49).

[39]) v. Stengel in der Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft Bd. 38 S. 223.

[40]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1536.

dass der Statthalter in Kaiserlicher Verordnung eine Frist bestimmt, innerhalb derer sie vorgenommen werden.[41]) Haben die Bezirks- und Kreistage sich konstituiert, so dürfen sie sich nicht selbständig zu Sitzungen vereinigen, sondern nur kraft besonderer, Zeitpunkt und Dauer der Sitzung bestimmender, gleichfalls vom Statthalter auszufertigender Kaiserlicher Verordnung.[42]) Es entspricht einem juristischen Prinzip, dass die Beendigung ihrer Tätigkeit, die Schliessung, derselben Form bedarf wie der jene begründende Akt, die Berufung;[43]) sie wird auch für die die Existenz der Bezirks- und Kreistage vernichtende Handlung, die Auflösung,[44]) gefordert, ist jedoch nur hinsichtlich der Kreistage dem Statthalter delegiert. Wenn die gesetzmässig[45]) berufenen Bezirks- und Kreistage, wie es tatsächlich[46]) vorgekommen ist, Gegenstände behandeln, die ausserhalb des Bereichs ihrer Kompetenz liegen, so werden diese Beschlüsse durch Verordnung des Statthalters für nichtig erklärt.[47]) Von dem Fall der Nichtigkeitserklärung zu unterscheiden ist der der Suspension,[48]) der Einstellung des Vollzugs der Beschlüsse der Bezirks- und Kreistage,[49]) die vom Statthalter verfügt wird. Auch die Gemeinde-

---

[41]) Dufour V no 213.

[42]) §§ 12, 27 des Ges. über die Einrichtung der Generalräte und Kreistage vom 22. Juni 1833 (B. des L. Ser. IX No. 283); vgl. auch Dufour III no 586, 636.

[43]) §§ 28, 14 a. a. O., Dufour III no 598.

[44]) Art. 6 d. Ges. v. 4. Juli 1852 (B. des L. Ser. X Nr. 4198).

[45]) Vgl. Leoni-Mandel a. a. O. II S. 91.

[46]) Dufour III no. 593 u. Mitscher a. a. O. Bd. 34 S. 481.

[47]) §§ 28, 14 d. Ges. v. 22. Juni 1833; vgl. auch Artikel 3 Abs. 2 des Ges. vom 18. Juli 1866 (B. des L. Ser. XI No. 14438).

[48]) Art. 1 i. f. d. Ges. vom 18. Juli 1866 (B. des L. Ser. XI No. 14438).

[49]) Leoni-Mandel a. a. O. II S. 99.

räte aufzulösen ist der Statthalter ermächtigt.[50]) Er genehmigt alle Abänderungen in der Umgrenzung[51]) des Gebiets der Gemeinden, ausser[52]) denjenigen, welche zu demselben Kantone gehören, und entweder vom Bezirksrat nicht befürwortet werden oder die Ausdehnung eines Bezirks, Kreises, Kantons berühren, sowie der Kreise.[53]) [54]) Weiter setzt er den Bezirkshaushaltsvoranschlag der Bezirke endgültig fest, nachdem der Bezirkstag Beschluss gefasst hat.[55]) Er bestätigt die von den Gemeinderäten beschlossenen Einführungen von Oktroigebühren[56]) und die auf ihre Erhebung bezüglichen Reglements. Von den Versicherungsgesellschaften bedürfen nur die Tontinengesellschaften[57]) und die Lebensversicherungsgesell-

[50]) Art. 13 d. Ges. v. 5. Mai 1855 (B. des L. Ser. XI No. 2635), ersetzt durch § 63 der Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen vom 6. Juni 1895 (G. Bl. S. 58), in Kraft seit 1. April 1896 (Kaiserl. Verordnung vom 23. 12. 1895) G. Bl. 1896 S. 1.

[51]) Vgl. hierzu Mitscher a. a. O. Bd. 33 S. 389 ff., § 13 des Ges. v. 24. Juli 1867 u. Gem. Ordg. § 2.

[52]) Vgl. Dufour III no 410.

[53]) Mitscher a. a. O. S. 393 — nach franz. Recht war ein Gesetz erforderlich.

[54]) Dagegen entscheidet der Kaiser über Abänderungen in der Umgrenzung der Bezirke.

[55]) Art. 11 des Ges. v. 10. Mai 1838 (B. des L. Serie IX Nr. 7378); vgl. auch § 24 l. c., Art. 460 bezw. 481 i. f. des Dekretes vom 31. Mai 1862 (B. des L. Ser. XI No. 10527), Art. 10 d. Ges. v. 18. Juli 1866.

[56]) Art. 8 des Ges. v. 24. Juli 1867 (B. des L. Ser. XI No. 15327), der in §§ 66, 74 der Gem. Ordg. wiederkehrt. Die Haushaltsvoranschläge bedürfen der Genehmigung nicht mehr (Leoni-Mandel a. a. O. II S. 86), ebensowenig die Gemeinderatsbeschlüsse, durch welche der aus den Erträgnissen der Oktrois vorweg zu nehmende Teil des Personal- u. Mobiliarsteuerkontingentes bestimmt wird (§§ 57, 71, 75, 76 Gem. Ordg.)

[57]) Z. B. Militärdienstversicherungen, Leoni-Mandel a. a. O. II S. 215 Anm. 3; vgl. auch Staatsratsgutachten vom 1. April 1809 (B. des L. Ser. IV No. 4299).

schaften auf Gegenseitigkeit oder mit Prämie zu ihrer Bildung der staatlichen[58]) Genehmigung.[59]) Dagegen sind Bodenkreditgesellschaften, welche zum Gegenstand haben, Eigentümern von Grundstücken, die auf Hypothek leihen wollen, die Möglichkeit der Tilgung der Schuld mittels langjähriger Annuitäten zu gewähren, zu bestätigen.[60]) Sowohl die die Genehmigung der Versicherungsgesellschaften als die die Bestätigung der Bodenkreditgesellschaften aussprechende Kaiserliche Verordnung des Statthalters[61]) enthält die Genehmigung der Statuten. Der Statthalter erteilt weiter die Ermächtigung zu Namensänderungen.[62]) Er bestimmt auch, welche Teile der Ströme, Flüsse, Kanäle und Vorgräben mit Schiffen oder zusammengebundenen Flössen befahrbar sind[63]) und setzt den Tarif jeder

---

[58]) Für die Strafe der Errichtung ohne dieselbe vgl. R. St. G. B. § 360 Z. 9 in Verbindung mit § 108 Abs. 3 des Reichsges. über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 (R. G. Bl. S. 489) und der Kaiserl. Verordnung vom 24. November 1901 (R. G. Bl. S. 489).

[59]) Ausdrücklich aufrecht erhalten durch § 1 Abs. 2 sub 1 E. G. W. O. u. H. G. B. in Elsass-Lothringen v. 19. Juni 1872 (G. Bl. S. 213); Art. 66 Ges. v. 24. Juli 1867 (B. des L. Ser. XI No. 15328).

[60]) Dekret vom 28. Februar 1852 (B. des L. Ser. X No. 3930).

[61]) Sie entspricht dem décret d'autorisation.

[62]) Art. 4, 6 d. Ges. v. 11. germinal XI (B. des L. Ser. III No. 2614) u. dazu v. Möller Bd. 2 S. 200, Bd. 1 S. 183 Anm. 14, Leoni-Mandel a. a. O. II S. 217 Anm. 4 Abs. 2, S. 197.

[63]) Art. 3 des Ges. v. 15. April 1829 — reproduziert in § 19 des Ges. vom 2. Juli 1891 (G. Bl. S. 82) —, Ordonnanz v. 10. Juli 1835 (B. des L. Ser. IX No. 5946) in Verbindung mit den Verordnungen vom 26. September 1877 (G. Bl. S. 64) u. vom 30. Oktober 1891 (G. Bl. S. 124). Dagegen wird die Erlaubnis zur Vornahme baulicher Vorrichtungen an den schiffbaren Flüssen und zur Ableitung des Laufs der Flüsse, die nach Art. 9 der Verordnung vom 19 ventôse VI (B. des L. Ser. II No. 1766) dem vollziehenden Direktorium zustand, vom Wasserbauinspektor (§ 3 des Ges. vom 2. Juli 1891), die Ge-

Fähre und die an den Brücken zur Erhebung kommenden Gebühren fest.[64] Ferner bestätigt er die Verträge, durch welche Staatswaldungen von den auf ihnen lastenden Holzberechtigungen mittels Abtretung von Waldgrundstücken befreit werden.[65]

Die Bestimmung der Zahl der Kammern bei den Landgerichten,[66] die an Stelle der tribunaux de premiere instance ihre Tätigkeit am 1. Oktober 1871 begonnen haben, ist ihm übertragen;[67] er bestätigt die in fast allen Bezirken und in einer guten Anzahl

nehmigung dagegen (§§ 1 u. 2), hinsichtlich derer eine Unterscheidung zwischen schiffbaren und nichtschiffbaren Flüssen nicht stattfindet, vom Bezirkspräsidenten erteilt (Verordnung v. 1. Februar 1892). Nur soweit die Schiffbarkeit festgestellt ist, trifft die an der dem Staate obliegenden Ausräumung und der Unterhaltung etwaiger Kunstbauten interessierten Privatpersonen — nur die Unterhaltung des Rheins geschieht ausschliesslich auf Kosten des Staates — eine vom Statthalter im Verordnungswege anteilig zu bestimmende Beitragspflicht. Die durch Art. 1 des Ges. v. 14 floréal XI (B. des L. Ser. III No. 2763) vorgeschriebene Verteilung der Kosten bezügl. der nicht schiffbaren Wasserläufe ist aufgegeben (Leoni-Mandel a. a. O. II S. 212). Die gleichfalls durch Verordnung vorzunehmende Verteilung des Wassers zwischen Industrie und Landwirtschaft setzt, praktisch wenigstens, voraus, dass die Wasserläufe nicht schiffbar sind.

[64]) Art. 10, 11 d. Ges. v. 14 floréal X (B. des L. Ser. III No. 1490).

[65]) Art. 3 Dekret v. 12. April 1854 und Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 19. September 1871 (Hirth's Annalen 1872 S. 572).

[66]) Dazu Leoni-Mandel, öffentl. Recht I S. 102; vgl. Verordnungen vom 14. November 1892 (G. Bl. S. 70) und vom 12. April 1893 (G. Bl. S. 46); siehe auch Mitscher a. a. O. Bd. 33 S. 279.

[67]) § 2 des Ges. v. 14. Juli 1871 (G. Bl. S. 165) in Verbindung mit § 59 G. V. G. vom 27. Januar 1877 (R. G. Bl. S. 41) u. dem Ges. v. 4. November 1878.

Städte[68]) sich findenden Pensionskassen.[69]) Durch Verordnung gründet er weiter die Gemeindekassen für Unterstützung der Gemeinde-Feuerwehren[70]) und stellt den Mindest- und Meistbetrag des von den öffentlichen höheren Schulen[71]) zu erhebenden Schulgeldes[72]) fest. Er erteilt die Ermächtigung zur Errichtung neuer Kultusstätten[73]) und willigt in neue Abgrenzungen der Pfarreien,[74]) genehmigt die Errichtung von Hülfspfarreien,[75]) ordnet die Einrichtung eines israelitischen Konsistoriums[76]) an und genehmigt Bildung oder Abänderung eines Rabbinatsbezirks.[77])

Hinzu kommen noch die sog. öffentlichen Anstalten (établissements publics) mit dem Charakter der juris-

[68]) Vgl. Dufour VI no 681: les considérations de iustice et d'utilité publique qui ont présidé à l'institution des pensions.

[69]) Dufour VI no 688.

[70]) Art. 8 des Ges. v. 5. April 1851 (B. des L. Ser. X No. 2849), ausdrücklich aufrecht erhalten durch § 36 Reichsges. über die eingeschriebenen Hülfskassen vom 7. April 1876 (R. G. Bl. S. 125).

[71]) Sie entsprechen dem enseignement secondaire des franz. Rechts: Gymnasien, Realgymnasien und Realschulen (§ 1 der Verordnung v. 16. Juli 1873 — G. Bl. S. 166 —).

[72]) § 14 des Ges. v. 1. November 1878 (G. Bl. S. 57).

[73]) Art. 2 des Dekretes v. 22. Dezember 1812 (B. des L. Ser. IV No. 8401), Dekret v. 19. März 1859 (B. des L. Ser. XI No. 6416), Art. 63 der Ordonnanz vom 25. Mai 1844 (B. des L. Ser. IX No. 11308).

[74]) Art. 9 des Uebereinkommens vom 23 fructidor IX; Rundschreiben des Kultusministers vom 12. August 1836 bei v. Möller Bd. 2 S. 177 Anm. 47.

[75]) Art. 60, 61 der organ. Bestimmungen d. Ges. vom 18 germinal X, Art. 3 des Dekretes vom 11 prairial XII (B. des L. Ser. IV No. 9).

[76]) Ordonnanz vom 25. Mai 1844 (B. des L. Ser. IX No. 11308) und dazu Bekanntmachung des Zivilkommissars vom 12. September 1870 (Amtl. Nachr. Nr. 12).

[77]) Art. 60 der Ordonnanz v. 25. Mai 1844, Art. 4 des Dekretes vom 17. März 1808 (B. des L. Ser. IV No. 3237) und Art. 2 des Dekretes eiusdem (B. des L. Ser. IV No. 3238).

tischen Personen des öffentlichen Rechts. Sie kommen grundsätzlich[78]) nur durch landesherrliche Verordnung zur Entstehung,[79]) Aufhebung, Organisation, Zuständigkeit, Tätigkeit, Beschaffung und Verwendung der Mittel regelt das öffentliche Recht. Den öffentlichen Anstalten gegenüber übt der Staat ein weitgehendes Aufsichtsrecht aus, insofern er seine Genehmigung zur Annahme freigebiger Zuwendungen (Schenkungen und Vermächtnisse[80]) [81]) [82]) fordert. Aus dem Wesen dieser Aufsicht als einer sowohl vormundschaftlichen als polizeilichen Funktion folgt, dass auch die juristischen Personen, die sogenannten gemeinnützigen Anstalten (établissements d'utilité publique) seinem Aufsichtsrecht unter-

[78]) Vgl. Leoni-Mandel a. a. O. II. S. 100.

[79]) Tab. A Z. 67y über die Pflege- und Krankenhäuser und sonstigen Wohltätigkeitsanstalten; über die als Träger der Vermögensrechte geltenden, zu établissements publics erklärten Organe in den anerkannten Religionsgesellschaften vgl. Ges. v. 2. Januar 1817 (B. des L. Ser. VII No. 1454), vom 2. April 1817 (B. des L. Ser. VII No. 1995) in Verbindung mit Art. 910 C. c., Dekret v. 15. Februar 1862 (B. des L. Ser. XI No. 16488).

[80]) Leoni-Mandel a. a. O. S. 101 Note 7.

[81]) Die durch § 31 des Gesetzes vom 10. Mai 1838 (B. des L. Ser. IX 7378) eingeführte Annahme oder Ablehnung von Schenkungen und Vermächtnissen an Bezirke durch königl. Ordonnanz und demzufolge durch landesherrliche Verordnung besteht nicht mehr zu Recht (Gesetz vom 18. Juli 1866 Art. 1 Z 1—16, Dezentralisationsdekret vom 13. April 1861 Tabelle A 67 h, 49; Verordnung vom 25. Mai 1873.)

[82]) Hinsichtlich der Gemeinden ist zu berücksichtigen, dass die durch Art. 48 des Gesetzes vom 18. Juli 1837 (B. des L. Ser. IX No. 6946) bestimmte, durch das Dezentralisationsdekret vom 25. März 1852 (Tabelle A. Z. 49) und demnächst durch Art. 1 Z. 9 des Gesetzes vom 24. Juli 1867 (B. des L. Ser. XI No. 15327) modifizierte landesherrliche Genehmigung der die Annahme freigebiger Zuwendungen enthaltenden Beschlüsse, durch die Gemeinde-Ordnung endgültig aufgehoben worden ist (§ 56 Z. 8, 71 Abs. 1, 76 Z. 7, 19 Abs. 2).

worfen sind,[83]) soweit nicht gesetzliche Ausnahmen bestehen. Juristische Personen des Privatrechts werden nach französischem Recht dadurch gebildet, dass die Zwecke einer Personengemeinschaft von der Regierung in feierlicher Form als gemeinnützige anerkannt werden. Die die Gemeinnützigkeit erklärende landesherrliche Verordnung genehmigt auch das Organisation und Tätigkeit der gemeinnützigen Anstalten bestimmende Statut.[84]) Da sie dem Vereinsrecht nicht angehören,[85]) sind die französischen Bestimmungen durch das B. G. B. nicht berührt.

Schliesslich erteilt der Statthalter die Ermächtigung zur Ausführung gemeinnütziger Arbeiten und ordnet sie an,[86]) verfügt die Klassierung[87]) und De-

---

[83]) Vgl. dazu §§ 2 und 3 der Verordnung vom 5. Mai 1873 (G. Bl. S. 85 bei Hirth, Annalen 1874 S. 810)

[84]) Zu den vom Gesetz selbst als „établissements d'utilité publique" ausdrücklich bezeichneten und deshalb durch landesherrliche Verordnung ins Leben zu rufenden und zu organisierenden Instituten: 1) den Handelskammern, 2) den Sparkassen und 3) den Leihhäuser, vgl. ad 1) Art. 6 und 18 des Dekretes vom 3. September 1851 (B. des L. Ser. X No. 3239) und Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes vom 23. Juli 1820 (B. des L. Ser. VII No. 9043); ad 2) Art. 1 des Gesetzes vom 5. Juni 1835 (B. des L. Ser. IX No. 916) und Dufour I no 323, III no 685, Ducrocq no 672; ausdrücklich anerkannt durch § 1 des Gesetzes vom 14. Juli 1895 (G. Bl. S. 87); ad 3) Art. 1, Art. 2 Abs. 4 des Ges. vom 24. Juni 1851 bei Leoni-Mandel a. a. O. II S. 174.

[85]) Leoni-Mandel a. a. O. II S. 103.

[86]) Art. 4 des Senatsbeschlusses v. 25. November 1852 (B. des L. Ser. XI No. 28) vgl. auch Ges. v. 28. Juli 1860 (B. des L. Ser. XI No. 8021), Ges. v. 8. Juni 1864 (B. des L. Ser. XI No. 12392), Dekret v. 10. November 1864 (B. des L. Ser. XI No. 12763) u. v. Möller Bd. 2 S. 743 Anm. 2.

[87]) Der Akt, durch welchen eine neue Strasse in eine bestimmte Klasse der bestehenden Strassen eingereiht wird.

klassierung[88]) der Strassen[89]) und setzt die allgemeinen Bauflachtpläne[90]) fest.

In dem Vollzug der speziellen Verordnungen erschöpft sich die landesherrliche Qualität des Statthalters nicht; sie wird durch die ihm unter Z. 2 übertragene Vornahme bestimmter landesherrlicher Gnadenakte erweitert und ergänzt.

Das Begnadigungsrecht, das zuerst in Frankreich[91]) als ganz besonderes Königsrecht (un droit purement royal) angesehen worden ist, über dessen Ausübung der König allein, ohne Beteiligung des Ministers, nur nach seiner Mildherzigkeit und nach seinem Billigkeitsgefühl zu entscheiden habe, setzt begrifflich[92]) voraus, dass der Akt eine Gunst ist, d. h. nicht als Gewährung eines rechtsbegründenden Anspruchs sich darstellt, und dass er vom Träger der Staatsgewalt ausgeht, nicht von einer Behörde in Ausübung ihrer Zuständigkeit. Träger der Staatsgewalt ist das Reich, das die Ausübung der in derselben enthaltenen Obliegenheiten dem Kaiser übertragen hat. Die Möglichkeit weiterer Delegation des Begnadigungsrechts an einen speziell dazu ernannten Vertreter ist anerkannt.[92]) Praktische Bedeutung gewinnt jenes Recht vor allem auf dem Gebiete des Straf- und Finanzrechts.[92])

---

[88]) Die Ueberführung einer Strasse aus einer Klasse in eine andere oder die Entkleidung einer überflüssigen Strasse von dem Charakter des öffentlichen Eigentums (Leoni-Mandel a. a. O. II S. 217).

[89]) Art. 4 des Ges. v. 16. Dezember 1811 und dazu Ducrocq no 474, Mitscher a. a. O. Bd. 34 S. 416, v. Reitzenstein in v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II S. 901.

[90]) Loening, Verwaltungsrecht S. 571 (Arrêt du conseil v. 27. Februar 1765).

[91]) E. Loening in der Deutschen Jur.-Ztg. 1896 S. 429.

[92]) Laband im Arch. f. öffentl. Recht VII S. 172; dagegen vgl. Bornhak im Arch. f. öffentl. Recht VI S. 323.

Nach Art. 2 des Gesetzes vom 30. August 1871, betr. die Einführung des R. St. G. B. in Elsass-Lothringen, welcher im wesentlichen übereinstimmt mit § 2 E. G. St. G. B. vom 31. Mai 1870, sind mit dem 1. Oktober 1871 alle in Elsass-Lothringen geltenden Strafbestimmungen ausser Kraft getreten, insoweit sie Materien betreffen, welche Gegenstand des R. St. G. B. sind. Dagegen sind in Kraft geblieben die besonderen Vorschriften über die durch das R. St. G. B. nicht berührten Materien.[93]) Zu diesen zählt das Begnadigungsrecht, da es im R. St. G. B. nicht geregelt ist. Es muss deshalb auf die französische Gesetzgebung zurückgegangen werden. Nach Art. 9 der Verfassung vom 14. Januar 1852[94]) und Art. 1 des Senatskonsults vom 25. Dezember eiusdem (B. des L. Ser. XI Nr. 28) stand das Begnadigungsrecht, welches das Recht sowohl de faire grâce als d'accorder d'amnesties umfasste, dem Kaiser zu. Es geht aus der Erwägung hervor, dass, sobald einmal ein Gesetz verletzt ist, der Richter verurteilen muss, ohne das Recht einer über die Berücksichtigung bei Strafzumessung hinausgehenden Inbetrachtziehung der Sachlage zu haben. Sein Werk zu vervollständigen, sagt Dufour,[95]) ist Aufgabe der Begnadigung, und diese zu üben ist dem Staatsoberhaupt vorbehalten, das durch dessen Anwendung „à la conscience humaine la satisfaction que l'imperfection inhérente aux institutions de ce monde n'a pas permis de lui menager dans le jugement" zu gewähren,[96]) berufen ist.

Die beiden Funktionen, in denen das Begnadigungsrecht sich äussert, unterscheiden sich, um den begriff-

---

[93]) R. G. in Strafsachen E. X, 221; XXIV, 315.

[94]) Vgl. Laferrière II p. 832.

[95]) Vgl. Dufour I no 7.

[96]) Dufour I no 7 al. 3.

lichen Gegensatz festzustellen, dadurch, dass erstere — faire grâce — für den Einzelfall erfolgt, also speziellen Charakter hat und veranlasst ist durch das Interesse des und für den einzelnen, während letztere — accorder d'amnesties — durch ihren generellen Charakter ausgezeichnet ist, völlig von der Person absieht und nur eine sachliche Grenze in den als entscheidend genannten gemeinsamen Merkmalen mehrerer Handlungen findet.

Die Verschiedenartigkeit des Wesens bedingt die der Wirkung: faire grâce bedeutet einen Verzicht des Staates entweder auf den entstandenen Strafanspruch überhaupt oder nur in der ursprünglich erkannten Form. Die Amnestie dagegen hat absolute Wirkung: elle emporte abolition des délits, des poursuites ou des condamnations, tellement que les délits sont, sauf l'action civile des tiers, comme s'ils n'avaient jamais existé.[97]) Erlass[98]) oder Verbüssung einer Strafe schaffen den gleichen Zustand, in beiden Fällen ist dem staatlichen Anspruch Genüge getan: im ersteren durch Verzicht des Berechtigten, im letzteren durch Erfüllung des Verpflichteten. Der Staat pflegt sich jedoch in einzelnen Fällen der Zuwiderhandlung gegen die staatliche Rechtsordnung mit der Verurteilung zur Strafe nicht zu begnügen, knüpft vielmehr an diese weitere Folgen an. Um sie zu beseitigen, um „relever le condamné de toutes les incapacités soit politiques soit civiles qu'il a encourues[99])“, ist gleichfalls ein Begnadigungsakt erforderlich, der in dieser speziellen Ausübung als Rehabilitation[100]) anerkannt ist. Aus der Stellung des Begnadigungsrechts zum deutschen Recht

97) Dufour I no 25 al. 1.

98) Der Statthalter kann nur rechtskräftig erkannte Geldstrafen erlassen.

99) Dufour I no 13.

100) Vgl. Laferrière I p. 547 sv.

folgt, dass auch die in Art. 619 ff. der franz. St. P. O. über das Verfahren der Rehabilitation gegebenen Bestimmungen in Kraft erhalten sind. In materieller Hinsicht ist jedoch zu bemerken, dass die Strafen des Art. 619 franz. St. P. O. — Leibes — oder entehrende oder zuchtpolizeiliche Strafen — nach Art. 3 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 d. Ges., betr. die Einführung des R. St. G. B. in Elsass-Lothringen vom 30. August 1871 (G. Bl. S. 255) durch die §§ 31, 32, 34, 35 Abs. 1, 38 R. St. G. B. ersetzt sind.

Nach diesen sind die Heeres- und Marinedienstunfähigkeit und die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter kumulative, lebenslängliche, ipso jure eintretende Folgen der Verurteilung zur Zuchthausstrafe (§ 31 l. c.), zu denen fakultativ die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte (§ 32) mit ihren teils bleibenden (§ 33) teils durch die Dauer der Aberkennung begrenzten (§ 34) Konsequenzen hinzutritt.

Neben einer Gefängnisstrafe kann, wenn die gesetzliche Möglichkeit (§ 32) der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte bestand, aber nicht ausgesprochen wurde,[101]) auf die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter auf die Dauer von 1—5 Jahren erkannt werden (§ 35 Abs. 1). Neben jeder Freiheitsstrafe kann endlich in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen[102]) auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt werden.

Das Gebiet der Rehabilitation greift aber noch weiter, es kann sich auch auf die nach § 161 R. St. G. B. auszusprechende Eidesunfähigkeit sowie auf die im Falle einer Verurteilung der in §§ 316, 318 l. c. ge-

---

[101]) R. G. in Strafsachen E. XXI, 264.

[102]) Z. B. R. St. G. B. §§ 44 Abs. 2, 49a, 115 Abs. 2, 122 Abs. 3, 125, 146, 147, 180, 181, 248, 256, 262, 294, 325; Nahrungsmittelges. v. 14. Mai 1879 § 13 Abs. 2; Sprengstoffges. vom 9. Juni 1884 § 11, Seemansordnung vom 2. Juni 1902 § 105.

nannten Angestellten aus § 315—318 a. a. O. mögliche Unfähigkeitserklärung zur Beschäftigung im Eisenbahn- oder Telegraphendienst oder in bestimmten Zweigen dieser Dienste (§ 319) beziehen.

Die Rehabilitation setzt voraus, dass die Strafe entweder verbüsst oder, da nur Freiheitsstrafen in Betracht kommen, vom Kaiser erlassen ist. Die Entscheidung, die Wiederherstellung der genannten, durch Strafurteil verloren gegangenen Rechtsqualitäten, welche nach Art. 631 franz. St. P. O. in der Hand des Kaisers lag, erfolgt nunmehr durch Gnadenakt des Statthalters.

Es entsprach, wie einleitend erwähnt, dem Wesen des Rechts, Regeln für allgemeine Tatbestände zu geben; dem Wesen der Gnade entspricht es dagegen, die individuellen Umstände des konkreten Falles zu würdigen. Erscheinen kasuistische, auf die endlich möglichen Fälle ausgedehnte Normen ausgeschlossen, so kann eine Vermittlung dadurch gefunden werden, dass der entscheidenden Behörde unter ganz besonderen Umständen ein Abweichen von der allgemeinen Norm anheimgegeben wird. Die Gefahr, die eine derartige Praxis notwendig mit sich bringt, die verschiedener Würdigung konkreter Lebensverhältnisse einerseits, abweichender Interpretation abstrakter Normen andererseits, hat dazu geführt, diesen Weg nur unter bestimmten Kautelen einzuführen, dagegen die Berücksichtigung ausserordentlicher besonders gearteter Fälle der Entscheidung des Staatsoberhauptes, dem Gebiete der Gnade, vorzubehalten.

Aus diesen Erwägungen heraus ist die Bestimmung des § 488 R. St. P. O. — die Befugnis zur Bewilligung eines dem Zeitraum von vier Monaten übersteigenden Strafaufschubs durch Gnadenakt des Staatsoberhauptes zu verstehen.

§ 488 ist in drei Absätze gegliedert, von denen jeder eine Modifikation des allgemeinen Satzes: „die Vollstreckung einer Strafe kann aufgehoben werden“ enthält.

Abs. 1 fordert in formeller Hinsicht den Antrag des Verurteilten oder unter Umständen eines Dritten, in materieller Beziehung setzt er voraus, dass durch die Vollstreckung dem Verurteilten oder der Familie desselben erhebliche, ausserhalb des Strafzweckes liegende Nachteile erwachsen. Abs. 3 macht facultativ die Bewilligung des Antrags von einer Sicherheitsleistung oder anderen Bedingung abhängig. Abs. 2 begrenzt endlich die Dauer des Zeitraumes, für welchen Aufschub erteilt werden kann, auf vier Monate. Die Voraussetzung des Abs. 1 muss, die des Abs. 3 kann gegeben sein, damit die Strafvollstreckungsbehörde innerhalb des Rahmens des Abs. 2 Strafaufschub gewähren kann. Die Frist von vier Monaten kann nur im Gnadenwege vom Statthalter verlängert werden.

Dem Staate sind aber nicht nur Herrschaftsrechte eigen, er hat auch Vermögensrechte. Diese ruhen entweder auf privatrechtlichen Titeln oder sind Ansprüche öffentlich-rechtlicher Natur. Dem Wesen der privatrechtlichen Forderungen entspricht es, dass sie für den Fiskus lediglich Berechtigungen begründen, deren Geltendmachung ihm überlassen ist.[103]) Dagegen bedingt die Natur der öffentlich-rechtlichen Leistungen, dass sie nicht nur verlangt werden können, sondern gefordert werden müssen. Die Finanzgesetze gleichen in dieser Beziehung den Strafgesetzen, deren Inhalt auch nicht darauf beschränkt ist, dass der Verbrecher

[103]) Ansprüche auf Erfüllung oder auf Schadenersatz wegen Nichterfüllung von Verträgen, Ansprüche gegen Beamte, welche im Dienst den Fiskus durch Versehen zu Schaden gebracht haben, geben Beispiele (Laband im Archiv f. öffentl. Recht VII S. 173, 183).

zur Strafe verurteilt werden soll, sondern welche zugleich vorschreiben, dass er wirklich bestraft werde. Deshalb hat der gnadenweise Erlass von Steuern, Gebühren, Gefällen eine besonders grosse Aehnlichkeit mit dem Begnadigungsrecht, während der gnadenweise Erlass von fiskalischen Privatforderungen eine innere Verwandtschaft mit Freigebigkeiten von Privatpersonen hat. Jeder gnadenweise Erlass eines Steuer- oder Abgabenbetrages verhindert wie der gnadenweise Erlass von Strafen die Ausführung einer gesetzlichen Anordnung im Einzelfalle.[104]) Das Recht des Staatsoberhauptes, die gesetzlichen Vollmachten der Behörden zur Niederschlagung oder Ermässigung in denjenigen Fällen, die praktisch die häufigsten und bedeutendsten sind, durch Gnadenakte in einzelnen Fällen zu ergänzen, ist als eine allen Steuergesetzen beigefügte Generalklausel zu denken. Auch in dieser Anwendung ist das Begnadigungsrecht kein Akt der Gesetzgebung, keine lex specialis; es ändert in keiner Beziehung objektives Recht, sondern betrifft lediglich ein subjektives Recht des Staates, welches ihm auf Grund des Gesetzes erwachsen ist und über welches der Inhaber der Staatsgewalt die Verfügung hat.[105])

Auch die Befugnis zum Erlass von Steuern, Gebühren, Gefällen, zur Niederschlagung von fiskalischen Forderungen und Kassedefekten hat der Kaiser kraft Ermächtigung des Reichs dem Statthalter delegiert.

Die dritte und letzte Rubrik der Kaiserlichen Verordnung umfasst das Ernennungs- und Abberufungs- bezw. Bestätigungsrecht gewisser Beamten.

Zunächst sind die Bürgermeister und Beigeordneten in den Gemeinden von 25000 Einwohnern und

---

[104]) Laband a. a. O. S. 189.

[105]) Laband a. a. O. S. 194, 211.

mehr und den ihnen gleichgestellten[106]) auf Grund eines Vorschlags des Gemeinderats durch Kaiserliche, vom Statthalter zu vollziehende Verordnung zu ernennen[107]) und abzuberufen. Auf dem gleichen Wege werden nur in den Städten, deren jährliche Einnahmen dauernd den Betrag von 20000 Mk. übersteigen, Gemeinderechner[108]) instituiert.[109]) Der Statthalter ernennt weiter die Präsidenten der Vereine zu gegenseitiger Unterstützung[110]) und die Mitglieder der aus sieben Personen bestehenden Kommissionen für die Austrocknung der Sümpfe[111]) oder andere ähnliche Arbeiten (z. B. Erbauung von Dämmen gegen das Meer oder gegen Ströme, Flüsse, Giessbäche), genehmigt die Wahl der Präsidenten der protestantischen Konsistorien,[112]) der beiden weltlichen Inspektoren[113])

[106]) Es sind dies Strassburg, Mühlhausen, Colmar, Metz, die Kreishauptorte, sofern deren Gemeinderat einen entsprechenden Beschluss fasst, endlich diejenigen Gemeinden, welchen ihre Annahme durch landesherrliche Verordnung gestattet wird (Leoni-Mandel a. a. O. II S. 56).

[107]) §§ 10, 23 Abs. 2 der Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen vom 6. Juni 1895 (G. Bl. S. 58), die damit an die Stelle des Art. 2 Abs. 1 des nach Art. 57 der Verfassung (Laferrière II p. 835) ergangenen Gesetzes vom 5. Mai 1855 (B. des L. Ser. XI No. 2635) getreten sind.

[108]) In den übrigen Städten ist das Amt mit dem des staatlichen Rentmeisters vereinigt.

[109]) § 24 der Gem. Ordg.; er ersetzt Art. 65 des Titels VI des Gesetzes über die Gemeindeverwaltung vom 18. Juli 1837 (B. des L. Ser. IX No. 6946).

[110]) Art. 3 des Dekretes vom 26. März (1852 B. des L. Ser. X No. 3913).

[111]) Art. 44 Abs. 2 d. Ges. v. 16. September 1807 (B. des L. Ser. IV No. 2797); vgl. auch Art. 26 d. Ges. v. 21. Juni 1865 (B. des L. Ser. XI No. 13388) u. Leoni-Mandel, öffentl. Recht II S. 176 Note 6, ausdrücklich in Kraft erhalten durch § 51 Z. 2 d. Ges. v. 2. Juli 1891 (G. Bl. S. 82).

[112]) Art. 3 d. Dekretes v. 26. März 1852 (B. d. L. Ser. X No. 4039).

[113]) Art. 37 der organ. Bestimmungen.

jedes Inspektionsbezirks der Kirche Augsburger Konfession und ernennt den geistlichen Inspektor[114]) jedes Inspektionsbezirks dieser Kirche, ernennt weiter die Pfarrer sowohl der Kirche Augsburger Konfession wie der reformierten Kirche,[115]) genehmigt die Ernennung und Abberufung der Pfarrer[116]) der katholischen Kirche[117]) und bestätigt schliesslich die Oberrabbiner[118]) und die Mitglieder des Konsistoriums.[119])

Die Bedeutung der Delegation aller dieser in ihrer französischen Grundlage erörterten landesherrlichen Befugnisse an den Statthalter liegt nicht sowohl in dem Grade ihrer Erheblichkeit als in der Tatsache selbst: die Bevölkerung sieht in dem Statthalter diejenige Person, welche Befugnisse übt, wie sie einst das französische Staatsoberhaupt wahrnahm.

II. Die ministerielle Tätigkeit des Statthalters.

Die unmittelbare Folge der Delegation der Staatsgewalt an den Kaiser war der Uebergang der ministeriellen Befugnisse, wie sie von den neun[1]) fran-

---

[114]) Art. 12 des Ges. v. 26. März 1852 in Verbindung mit Art. 14 der Ausf. Verordnung v. 10. November 1852 und Leoni-Mandel, öffentl. Recht II S. 294.

[115]) Art. 25, 26, 34 der organ. Bestimmungen im Ges. v. 18 germinal X in Verbindung mit Art. 5, 11 Abs. 2 des Dekretes v. 26. März 1852 (B. des L. Ser. X No. 4039) und Dufour V no 35.

[116]) Nur die Hauptpfarrer, während die Hülfspfarrer vom Bischof ernannt und abberufen werden; vgl. Staatsratsgutachten v. 8. Juli 1831 bei v. Möller. Bd. 2 S. 176 Anm. 31, Mitscher a. a. O. Bd. 33 S. 552, Leoni-Mandel a. a. O. S. 291.

[117]) Ebenso wie der Mitglieder des Domkapitels; dagegen erfordert nur die Ernennung des Generalvikars Genehmigung.

[118]) Art. 9 Abs. 2 des Dekretes v. 29. August 1862 (B. des L. Ser. XI No. 10694).

[119]) Dufour V no 38, Leoni-Mandel a. a. O. II S. 296.

[1]) Ducrocq, cours de droit no 36, 37; Laferrière, cours de droit I p. 150, 403 sv.

zösischen Ministern wahrgenommen worden waren, auf den Minister des Kaisers, den Reichskanzler. Diesen Grundsatz erkannte das Gesetz vom 9. Juni 1871 (G. Bl. f. Els. Lothr. S. 1) an, indem es in Anwendung desselben die Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers durch den Reichskanzler zu deren Gültigkeit forderte (§ 4 a. a. O).

Die Stellung des Reichskanzlers war von nun an eine doppelte, inhaltlich verschiedene: Da er der einzige Reichsminister war, lag ihm die Wahrnehmung der durch die Reichsverfassung[2]) seiner Kompetenz unterstellten Befugnisse, der sogen. Reichsangelegenheiten, in den Gliedstaaten sowohl als in dem Reichslande ob. Als Minister des die universelle Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ausübenden Kaisers war er weiter berufen, diejenigen auszuüben, welche in den Einzelstaaten Sache der einzelstaatlichen Minister sind, und welche man unter den Begriff der Landesangelegenheiten zusammenfasst. Diese Vermehrung der Geschäfte, deren Besorgung dem Reichskanzler finanzielle Vorteile nicht brachte[3]), bedingte die Errichtung einer den speziellen Interessen Elsass-Lothringens dienenden Abteilung des Reichskanzleramtes, die im September 1871[4]) als Abteilung 3 geschaffen wurde, während die verfassungsmässigen Befugnisse des Reichskanzlers den bestehenden Abteilungen zugewiesen wurden. Die oberste Verwaltung der Justiz Elsass-Lothringens übernahm die im Jahre 1875 neu gebildete Justizabteilung des Reichskanzleramtes (Abt. 4). Seit 1. Januar 1877 war die Abteilung 3 unter dem Namen „Reichskanzler-

---

[2]) Vgl. § 2 a. a. O., R. G. v. 20. Juni 1872 (R. G. Bl. S. 208, Ges. Bl. f. Els. Lothr. S. 441).

[3]) Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1777.

[4]) Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 650.

amt für Elsass-Lothringen" [5]) zu einer besonderen Behörde konstituiert.

Um die Mängel [6]) zu beheben, welche die örtliche Trennung von Territorium und Verwaltung mit sich brachte, sah das Gesetz, betr. die Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dezember 1871 (G. Bl. f. Els. Lothr. 1872 S. 49) in § 4 die Einsetzung einer besonderen, dem Reichskanzler unmittelbar unterstehenden Behörde, des Oberpräsidiums mit dem Amtssitz in Strassburg, vor.

Zur Charakterisierung der staatsrechtlichen Stellung des an der Spitze dieser Behörde stehenden Oberpräsidenten [7]) sei festgestellt, das er nach dem Wortlaut des Gesetzes die oberste Verwaltungsbehörde in Elsass-Lothringen war.

Laband [8]) weist darauf hin, dass schon durch das Wort „in" zum Ausdruck gebracht war, dass derselbe durchaus und in allen Beziehungen dem Reichskanzler als dem wirklichen Verwaltungschef untergeben war. Diese Bemerkung erscheint treffend. Hätte der Gesetzgeber gesagt: oberste Verwaltungsbehörde von Elsass-Lothringen, dann hätte er den Oberpräsidenten als ausschliesslich oberste Behörde anerkannt. Der Gebrauch des „in" gibt jedoch zu erkennen, dass er zwar innerhalb des Landes die oberste Behörde, die lokale Oberinstanz für die gesamte innere Verwaltung, [9]) nicht aber eine demselben ausschliesslich vorgesetzte sein sollte; er war Unterbehörde gegenüber dem Reichskanzler, Oberbehörde gegenüber dem Bezirkspräsi-

---

[5]) Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 217.

[6]) Laferrière, cours de droit I p. 393: on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près; vgl. auch Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 557.

[7]) Leoni-Mandel, öffentl. Recht I S. 84.

[8]) Staatsrecht Bd. 2 S. 218.

[9]) Hübler, Organisation S. 84.

denten.[10]) Hieraus folgt, dass die Stellung des Reichskanzlers zum Reichslande in keiner Weise modifiziert war. Blieb somit der rechtliche Zustand unverändert, so wurde die Institution des Oberpräsidenten doch dadurch bedeutungsvoll, dass § 6 a. a. O. den Reichskanzler ermächtigte, dem Oberpräsidenten die Befugnisse ganz oder teilweise zu übertragen, welche nach den in Geltung stehenden französischen Gesetzen von den Ministern auszuüben waren.

Von dieser Befugnis machte der Reichskanzler durch Bekanntmachung vom 29. Januar 1872 (Ges. Bl. f. Els. Lothr. S. 122) Gebrauch, indem er den Oberpräsidenten v. Möller persönlich ermächtigte, vorbehaltlich der Bestimmungen des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1871 alle jene Befugnisse auszuüben, soweit sie nicht 1) bereits durch Reichs- oder Landesgesetz oder durch Kaiserliche Verordnung geregelt waren oder 2) den Ministern der auswärtigen Angelegenheiten oder des Krieges zustanden oder die Verwaltung der indirekten Steuern zum Gegenstand hatten.

Die sub 1) gemachte Ausnahme rechtfertigte sich durch die Tatsache, dass bereits mehrfach die Stellung des Reichskanzlers besonders geregelt war: so übte nach § 3 des Gesetzes, betr. Abänderungen der Gerichtsverfassung vom 14. Juli 1871[11]) (G. Bl. S. 165 in Hirth's Annalen 1872 S. 566) der Reichskanzler die Befugnisse des Justizministers, nach Art. 1 Abs. 2 des Ges., betr. die Einführung der deutschen Zoll- und Steuergesetzgebung vom 17. Juli 1871 (G. Bl. f. Els. Lothr. S. 37) die in diesen Gesetzen der obersten Landesbehörde zu geteilten Befugnisse aus, so war er nach § 1 des Gesetzes, betr. die Einrichtung der

[10]) O. Mayer, Art. Verwaltungsorganisation in v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II S. 780.

[11]) Vgl. auch § 2 Abs. 3, § 18 a. a. O. und dazu Mitscher in den Preuss. Jahrb. Bd. 33 S. 287 ff.



Forstverwaltung vom 30. Dezember 1871 (G. Bl. f. Els. Lothr. 1872 S. 57) die oberste Forstbehörde[12])[13]) und entschied in allen unter die Forstgesetze fallenden Angelegenheiten in letzter Instanz, so bildete endlich der Reichskanzler die oberste Bergbehörde[13])[14]) (Art. 167 des Bergges. f. Els. Lothr. vom 16. Dezember 1873 G. Bl. f. Els. Lothr. S. 397).

Die Ausnahme sub 2) musste hervorgehoben werden, weil für die dort genannten Angelegenheiten bereits Behörden betstanden:

Die auswärtigen Angelegenheiten nahm der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Kanzler des Reichs wahr, die des Krieges der preussische Kriegsminister,[15]) die der indirekten Steuern der Direktor der Zölle und indirekten Steuern (§ 17 d. Ges. vom 30. Dezember 1871; G. Bl. 1872 S. 49).

Trotz dieser ausgedehnten Kompetenz, welche über die des preussischen Beamten gleichen Namens[16]) weit hinausging, und obwohl er ministerielle Geschäfte führte,

---

[12]) Die insbesondere die nach französischem Recht dem Finanzminister und der Generaldirektion der Forsten obliegenden Funktionen wahrzunehmen hatte (vgl. dazu Ges. v. 12. April 1854, B des L. Ser. XI No. 1351).

[13]) Dies hatte darin seinen Grund, dass man nicht ohne grosse Kosten und ohne Schwierigkeiten in Strassburg für die Bearbeitung dieser besonders im Anfang sehr schwierigen Angelegenheiten gleichwertige Hilfskräfte hätte finden können, wie sie sich in der obersten preussischen Forstbehörde und in der Bergabteilung des preussischen Handelsministeriums in Berlin dafür zur Verfügung gestellt hatten (Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 651).

[14]) Vgl. Mitteilungen S. 135 ff.

[15]) Ges. vom 23. Januar 1872 (G. Bl. f. Els. Lothr. S. 83). Dagegen war der Reichskanzler mit dem preussischen Kriegsminister die Ministerialinstanz für Ersatzangelegenheiten (Nr. 1 der Verordnung vom 26. März 1872, G. Bl. f. Els. Lothr. S. 573).

[16]) Instruktion vom 31. Dezember 1825 (Ges. Sammlg. f. d. preuss. Staaten 1826 No. 1 S. 1—5).

war der Oberpräsident nicht Minister. Er entbehrte der eigenen Verantwortlichkeit und des selbständigen Handelns als der Voraussetzung der ersteren. Die Uebertragung des Reichskanzlers hatte nur „den Charakter einer dienstlichen Vertretung“ [17]); handelte er, so geschah das immer in seiner Eigenschaft als dem Reichskanzler unterstehender Beamter, für den der Reichskanzler in jedem Falle die parlamentarische Verantwortung trug. [18])

Das Verhältnis der unmittelbaren Ueber- und Unterordnung zwischen dem Reichskanzler und dem Oberpräsidenten bedingte, dass der Oberpräsident den Anordnungen des Reichskanzlers, und nur diesen, gemäss zu handeln hatte, dass er nur ihm Gehorsam schuldete und nur seinem Aufsichtsrecht unterworfen war, dass endlich das Recht der letzten Entscheidung, wenn diese im Wege der Beschwerde [19]) verlangt wurde, und die Befugnis, auch in Gegenständen dieses Ressorts allgemeine Instruktionen [20]) an den Oberpräsidenten zu erlassen, beim Reichskanzler war.

Durch die Delegation des Reichskanzlers wie auch durch zahlreiche spätere Gesetze war die Stellung des Oberpräsidenten so gestärkt, dass sie die gesamte innere Verwaltung einschliesslich der Polizei- und Gemeindeverwaltung umfasste. [21])

---

[17]) v. Möller, Bd. 1 A. S. 34 Anm. 2 und Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 564.

[18]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1533, Bd. 1 S. 651.

[19]) Kaum 3 Prozent der Eingänge.

[20]) Nur sehr mässiger Gebrauch gemacht (Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 651).

[21]) Ausserdem übte der Oberpräsident Ministerialberechtigungen im Bereich der öffentlichen Arbeiten mit Ausschluss der im Eigentum des Reichs stehenden Reichseisenbahnen, im Bereich der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes, des Kultus, des Unterrichts mit Ausnahme der Universität, endlich

Die innere Verwaltung machte den Geschäftsbereich des für den Statthalter vorbildlich gewesenen Beamten gleichen Namens aus. Dies leitet auf jenes Gesetz über, welches die wesentlich veränderte Organisation in Elsass-Lothringen schuf, auf das Gesetz vom 4. Juli 1879.

Zur Wiederholung sei der vom Statthalter und Reichskanzler handelnde § 2 im Wortlaut angeführt:

„Auf den Statthalter gehen zugleich die durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten über.“

Thomas (S. 28) fügt bei Bestimmung der Befugnisse des Stadthalters einschränkend hinzu „soweit diese nicht bereits vom Reichskanzler an den früheren Oberpräsidenten delegiert waren“; er scheint also anzunehmen, dass jene Befugnisse von dem Bereich des § 2 ausgeschlossen sein sollten. Das bedeutet eine Verkennung der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers, dem die fraglichen Befugnisse als Nachfolger aller französischen Minister bis zu dem Augenblicke zustanden, in dem kraft Gesetzes ein anderer Minister oder eine andere Behörde an seine Stelle trat. Die dem Reichskanzler möglich gewesene Delegation an den Oberpräsidenten gleicht der landesherrlicher Befugnisse an den Statthalter darin, dass sie aufhörte Wirkungen zu äussern, sobald das Amt aufgehoben wurde.[22]) Die ministeriellen Befugnisse standen nunmehr tatsächlich und rechtlich dem Reichskanzler zu. Der Gesetzgeber verfügte über dieselben

---

im Bereich der Finanzverwaltung, soweit die direkten Steuern und das gesamte Etats- und Kassenwesen in Frage kamen. Es kamen daher kaum einige 100 Nummern aus der ganzen Verwaltung jährlich in Berlin zur Entscheidung (Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 650, 564).

[22]) Ebenso Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617.

durch den genannten § 2: er übertrug sie in ihrer Gesamtheit dem Statthalter.

Ebenso unrecht hat Thomas, wenn er ganz allgemein behauptet „dass dem Reichskanzler noch durch deutsche Gesetze Befugnisse erteilt worden seien.“ Gibt schon diese generelle Fassung zu Bedenken Anlass, so kommt hinzu, dass Thomas auf eine Begründung oder auch nur nähere Ausführung verzichtet. Wenn er eben erklärt hat, dass der Reichskanzler an die Stelle der Minister in Frankreich getreten sei, und dann fortfährt, dass ihm ausserdem noch durch deutsche Gesetze Befugnisse erteilt seien, so ist er in einen Widerspruch verfallen. Er scheint doch sagen zu wollen, dass die durch die deutschen Gesetze delegierten Befugnisse inhaltlich verschieden von denen des Reichskanzlers als Successors der französischen Minister gewesen seien. Das ist aber ein prinzipieller Irrtum. Jene Delegation, die durch deutsche Gesetze erfolgte, hatte grundsätzlich nicht konstitutive, rechtsbegründende, vielmehr lediglich deklaratorische, rechtsbekundende Wirkung; d. h. die Befugnisse, wie sie deutsche Gesetze und Verordnungen delegierten, waren bereits existent, als sie übertragen wurden, es waren lediglich Erwägungen praktischer Natur, die jene spezielle Delegation veranlassten.[23]) Eine Erweiterung der Zuständigkeit war damit nicht gegeben; es wurden nur bestehende Rechte anerkannt. Diesen Ausführungen steht nicht entgegen, dass nachträglich — nach der Verordnung vom 29. Januar 1872 — im Laufe der Zeit eine gesetzliche Kompetenzerweiterung des Statthalters stattgefunden hat. Das Prinzip der Dezentralisation der Verwaltung, wie es in Deutschland zur Anerkennung gekommen ist, und die Errichtung neuer, spezifisch deutscher Institutionen brachten dies mit sich. Die demgemäss dem Reichs-

---

[23]) Die gleiche Ansicht bei v. Möller Bd. 1 A. S. 34 Anm. 2.

kanzler delegierten Befugnisse sind allerdings Erweiterungen seiner Zuständigkeit, zu der sie jedoch notwendig nicht gehören; sie konnten mit gleichem Recht eine anderweite gesetzliche Regelung erfahren. Versteht man den generellen Satz Thomas' in der Beschränkung auf die nach der Verordnung vom 29. Januar 1872 dem Reichskanzler übertragenen Obliegenheiten, so ist er richtig.

Eine Aufzählung der Befugnisse der einzelnen französischen Minister,[24]) die an sich unter die in § 2 genannten Rechte und Pflichten fallen würden, liegt ausserhalb des Rahmens der Darstellung, da das deutsche Recht eine vielfache Umgestaltung dieser Kompetenzen durch modifizierende gesetzliche Bestimmungen vorgenommen hat. Nur soweit ehemals ministerielle Obliegenheiten im Wege des Gesetzes dem Oberpräsidenten übertragen wurden, war der Uebergang ein definitiver; in diese Befugnisse ist nach § 3 des G. v. 4. Juli das Ministerium succediert.[25]) Im übrigen war auch nach der Verordnung vom 29. Januar 1872 der Reichskanzler der rechtliche Inhaber der sämtlichen ministeriellen Befugnisse geblieben. In welcher Weise im einzelnen durch Delegation anderweitiger Obliegenheiten eine Kompetenzerweiterung des Reichskanzlers stattgefunden hat, wird die Uebersicht zeigen, mit der die Ausführungen fortzusetzen sind.

Nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes betr. die Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dezember 1871 war der Reichskanzler befugt, die Kantone[26]) abzugrenzen und zu vereinigen, auch neue zu errichten.

---

[24]) Laferrière I p. 403 sv.

[25]) Siehe hierzu Leoni-Mandel, öffentl. Recht I. S. 84 und Note 2 das.

[26]) Einteilungen zwischen Gemeinden und Kreisen lediglich für bestimmte Verwaltungszwecke (Geffcken a. a. O. S. 110).

Dem Reichskanzler übertrug das Gesetz, betr. die Gewährung von Tagegeldern und Reisekosten bei Amtsreisen der Zivilbeamten vom 3. Februar 1872 (G. Bl. S. 124) in § 5 die Einreihung der Beamten unter die aufgestellten Kategorien. § 3 des Gesetzes über die Universität Strassburg vom 28. April 1872 (G. Bl. f. Els. Lothr. S. 166) unterstellte die Universität der oberen Leitung und Aufsicht des Reichskanzlers.[27])

§ 2 Abs. 1 des Gesetzes betr. die Einführung der allgemeinen deutschen Wechselordnung und des allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuches in Elsass-Lothringen vom 19. Juni 1872 (G. Bl. S. 203), liess die in den Handelsgesetzen der Staatsregierung oder den Fachministerien eingeräumten Befugnisse auf den Reichskanzler übergehen.

Er war ferner Rekursinstanz[28])[29]) gegen die Entscheidung, durch welche Oberwachtmeister und Gendarme aus dem Dienst entfernt wurden (§ 13 des Gesetzes, betr. die Einrichtung der Gendarmerie[30]) vom 20. Juni 1872 (G. Bl. S. 444.)

Die Verordnung betr. die Einsetzung einer wissenschaftlichen Prüfungskommission für Kandidaten des höheren Schulwesens in Strassburg vom 23. Oktober 1872 (G. Bl. S. 767), übertrug dem Reichskanzler den

---

[27]) Vgl. §§ 8 Abs. 2, 19, 37 Abs. 2, 82 des Statutes für die Universität Strassburg vom 24. Februar 1875.

[28]) Ebenso gegen Beschlüsse, durch welche die Ermächtigung zur Annahme einer Schenkung oder letztwilligen Zuwendung erteilt wurde (§ 4 der Verordnung vom 5. Mai 1873, G. Bl. S. 85) und gegen Verfügungen und Beschlüsse, die der Oberpräsident in Bergsachen als 1. Instanz erliess (§ 168 Abs. 2 des Bergges. vom 16. Dezember 1873, G. Bl. S. 397).

[29]) In diesem Falle bildet der Statthalter eine dem Ministerium übergeordnete Instanz; vgl auch Leoni-Mandel, öffentl. Recht I S. 94.

[30]) Mitteilungen S. 35 ff.

Erlass der Vorschriften über Einrichtung und Aufgaben derselben.

§ 4 des Gesetzes, betr. das Unterrichtswesen vom 12. Februar 1873 (G. Bl. S. 37) ermächtigte den Reichskanzler über die Organisation der Schulen im umfassenden Sinn[31]) entweder persönlich oder durch Delegation an den Oberpräsidenten Regulative zu erlassen.

Dem Reichskanzler war die Ausführung der Verordnung, betr. die Verteilung der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Kreisvertretungen auf die Kantone der Landkreise vom 27. März 1873 (G. Bl. S. 60), zuerteilt.

Die Genehmigung des Reichskanzlers forderte § 9 des Regulativs vom 25. Mai 1874 (bei v. Möller Bd. 3 S. 523) für die Ausstattung einer Dienstwohnung mit Möbeln auf Kosten der Landesverwaltung.

Die Verordnung, betr. die Ausführung der Befugnis zur Dispensation von Ehehindernissen und vom Aufgebot vom 22. November 1875 (G. Bl. S. 192) hatte in § 1 die Dispensationsbefugnis dem Reichskanzler[32]) vorbehalten, soweit und sofern die §§ 28 Abs. 2, 33 Ziff. 5, 35 des Gesetzes über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliessung vom 6. Februar 1875[33]) (R. G. Bl. S. 23) in Betracht kamen.

[31]) Prüfung und Qualifikation der Lehrer, Organisation und Lehrplan der Schulen, Prüfung der Schüler, Verfahren bei Schliessung von Schulen; vgl. ferner Verordnung und Regulativ vom 10. Juli 1873 in Hirth's Annalen 1874 S. 855, wo in § 15 der Reichskanzler als Rekursinstanz gegen eine vom Oberpräsidenten erlassene Entscheidung oder Verfügung instituiert ist.

[32]) Mitscher a. a. O. Bd. 34 S. 420.

[33]) Durch Art. 46 E. G. B. G. B. sind diese Bestimmungen zwar aufgehoben, da an ihre Stelle die §§ 1303—1315, 1322 B. G. B. getreten sind, so dass den in Betracht kommenden

Nach § 2 der Verordnung über den Urlaub der Beamten und deren Stellvertretung vom 26. April 1875 (G. Bl. S. 69) wurden die zur Urlaubserteilung berechtigten Stellen unter gleichzeitiger Beschränkung der Befugnis auf einen bestimmten Zeitraum vom Reichskanzler festgesetzt.

§ 14 des Gesetzes, betr. das Aufsuchen von Warenbestellungen und den Gewerbebetrieb im Umherziehen vom 14. Mai 1877 (G. B. S. 20), § 11 des Gesetzes, betr. den Kleinhandel mit Branntwein oder mit Spiritus vom 16. Mai 1877 (G. B. S. 15), § 10 des Gesetzes, betr. Abänderung des Gesetzes über die Weinsteuer vom 23. Mai 1877 (G. Bl. S. 23) beauftragten den Reichskanzler mit dem Erlass der Ausführungsverordnungen zu diesen Gesetzen.

Das Gesetz betr. die Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 4. November 1878[34]) (G. Bl. S. 66), übertrug dem Reichskanzler die Anordnung der Beschäftigung der Assessoren bei einem Land- oder Amtsgericht oder einer Staatsanwaltschaft (§ 5), der Beauftragung von Referendaren mit der zeitweiligen Wahrnehmung richterlicher Geschäfte (§ 6) und der Anhaltung von Gerichtstagen ausserhalb des Sitzes

---

Vorschriften die §§ 1303, 1312, 1313 B. G. B. entsprechen. Die Dispensationsmöglichkeit ist jedoch aufrecht erhalten und wird in jedem dieser Fälle nach § 2 der Verordnung vom 1. November 1899 durch das Ministerium erteilt (Paffrath und Grossmann, systematische Sammlung der in Els. Lothr. geltenden Gesetze Bd. 1 Abt. 1 S. 111 Anm. 2a, 8a).

[34]) Die Grundlage bildete das Gesetz vom 22. September 1873 (Ges. Bl. S. 247), dessen weitere Geltung nach § 10 G. V. G. durch die Reichsjustizgesetze nicht alteriert wurde. Nach ihm erfolgte auch die Ernennung der Untersuchungs- und Ergänzungsrichter bei den Landgerichten sowie die Bestellung zeitweiliger Vertreter eines richterlichen Beamten oder eines Beamten der Staatsanwaltschaft durch den Reichskanzler.

des Amtsgerichts (§ 12) sowie die Bestimmung des Vorsitzenden der Handelskammern (§ 19).

Des weiteren ermächtigte § 23 Abs. 3 des Gesetzes, betr. die Ausführung der C. P. O., K. O. und St. P. O. vom 8. Juli 1879 (Ges. Bl. S. 67) den Reichskanzler zur Zulassung des Aufgebotsverfahrens für andere als die in Abs. 1 und 2 a. a. O. genannten auf den Inhaber lautenden Papiere.

Nach ausdrücklicher Vorschricht des § 3 Abs. 2 des Gesetzes, betr. Abänderungen des Reichshaushaltsetats und des Landeshaushaltsetats von Elsass-Lothringen für das Etatsjahr 1879/80[35]) tritt ferner in Beziehung auf die nach §§ 5–8 des Gesetzes, betr. die Feststellung des Landeshaushaltsetats für Elsass-Lothringen für das Etatsjahr 1879/80 vom 31. März 1879 (G. Bl. S. 5) auszugebenden Schatzanweisungen der Statthalter an die Stelle des Reichskanzlers. Das Gleiche wird gelten müssen hinsichtlich des in Kap. 68[36]) des Landeshaushaltsetats für das Etatsjahr 1879/80 dem Reichskanzler zur Verfügung gestellten Haupt-Extraordinariums von 200000 Mark, das durch Kap. 14b Titel 19[37]) des Nachtrags zusammen mit den in den Etat des Oberpräsidenten eingestellten 46000 M. als Dispositionsfond zu unvorhergesehenen Ausgaben auf eine Gesamtsumme von 200000 M. ermässigt[38]), in den für das Ministerium veranschlagten Ausgaben steht.[39]) Mit Recht bemerkte der Unterstaatssekretär Herzog[40]) hierzu, dass die Stellung dieser Position im Etat zwar feststelle, zu

---

[35]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1546.

[36]) S. 1563 a. a. O.

[37]) Nach dem Abänderungsantrag v. Puttkamer (Fraustadt) und Gen. (No 283 der Drucksachen) Tit. 16 (Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1674; vgl. auch S. 1706).

[38]) Sten. Ber. a. a. O. Bd. 6 S. 1554, Bd. 3 S. 1792.

[39]) Sten. Ber. a. a. O. Bd. 6 S. 1554.

[40]) Sten. Ber. a. a. O. Bd. 3 S. 1791.

welchen Zwecken der Fonds verwendet werden solle, aber dafür nicht entscheidend sei, wer die Verfügung über den Fonds habe.

Sie lag bis zum Gesetz vom 4. Juli in den Händen des Reichskanzlers, von da ab steht sie dem Statthalter, dem Nachfolger des Reichskanzlers, zu.

Diesen speziellen Obliegenheiten des Kanzlers entsprach die generelle Pflicht, die dem Bundesrat und dem Landesausschuss vorzulegenden Gesetzentwürfe vorzubereiten und im Bundesrat, eintretenden Falles auch im Reichstag, zu vertreten.

Als Konsequenz des § 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 lag ihm schliesslich die Bearbeitung aller Angelegenheiten ob, in welchen an des Kaisers Majestät Bericht zu erstatten war.[41])

In allen Fällen, in denen die Kompetenz des Reichskanzlers in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten feststeht, ist der Statthalter an die Stelle getreten.

Hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit des Statthalters besteht kein Streit. Dagegen hat die dem Reichskanzler obliegende Kontrasignatur zu Meinungsverschiedenheiten Anlass gegeben.

Nach § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 in Verbindung mit § 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 hat der Statthalter die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu deren Gültigkeit zu kontrasignieren. Aus dieser positiven Bestimmung könnte der Schluss gezogen werden, dass die Verantwortlichkeit sich auf die ergehenden Anordnungen beschränkt. Es ist aber selbstverständlich, dass jeder, der eine Pflicht übernimmt, auch für deren Nichterfüllung einzustehen hat. Die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen bewegen sich auf dem Gebiet der Gesetzgebung, bei

---

41) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1533.

deren Ausübung der Kaiser bis zur Einführung der Reichsverfassung[42]) nur an die Zustimmung des Bundesrates gebunden war (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. Juni 1871). Mit Einführung der Reichsverfassung wurden Reichstag und Bundesrat die ordentlichen Faktoren der elsass-lothringischen Gesetzgebung. Diese Form der Gesetzgebung wurde modifiziert durch den Entwurf eines Gesetzes, betr. die Landesgesetzgebung von Elsass-Lothringen, der dem Reichstag unter dem 22. Februar 1877 vorgelegt wurde [(Nr. 5 der Drucksachen) Sten. Ber. III Legislaturper. I. Session 1877 Bd. 3 S. 11].

Er bestimmte in einem einzigen Paragraphen: „Landesgesetze für Elsass-Lothringen können mit Zustimmung des Bundesrates und ohne Mitwirkung des Reichstages vom Kaiser erlassen werden, wenn der durch den Kaiserlichen Erlass vom 29. Oktober 1874 eingesetzte Landesausschuss denselben zugestimmt hat.“

Zu demselben wurde für die 2. Lesung von den Abgeordneten Dr. Hänel und Gen. der Antrag (Nr. 60 der Drucksachen)[43]) eingebracht:

> „Der Reichstag wolle beschliessen, dem Gesetzentwurf in folgender Fassung die Zustimmung zu erteilen:
>
> § 1: Landesgesetze für Elsass-Lothringen, einschliesslich des jährlichen Landeshaushaltsetats, werden mit Zustimmung des Bundes rates vom Kaiser erlassen, wenn der durch den Kaiserlichen Erlass vom 29. Oktober 1874 eingesetzte Landesausschuss demselben zugestimmt hat.
>
> § 2: Die Erlassung von Landesgesetzen (§ 1) im Wege der Reichsgesetzgebung bleibt vorbe-

[42]) 1. Januar 1874 (G. vom 20. Juni 1872 R. G. Bl. S. 208, G. Bl. f. Els. Lothr. S. 441).

[43]) Sten. Ber. 1877 Bd. 3 S. 263.

halten. Die auf Grund dieses Vorbehaltes erlassenen Landesgesetze können nur im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben oder geändert werden.“[44])

Der Antrag wurde die Grundlage des künftigen Gesetzes. Abänderungsamendements wurden zu diesen Bestimmungen nicht gestellt. Der Entwurf wurde von der sehr bedeutenden Majorität angenommen[45]) und das Gesetz durch Nr. 20 des Reichsgesetzblattes vom 2. Mai 1877 publiziert. Es trat am 28. Mai 1877 in Kraft.

In den parlamentarischen Verhandlungen sprach es der Regierungsvertreter aus[46]), dass in der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers durch das Gesetz im Verhältnis zu den früheren Gesetzen eine Veränderung nicht herbeigeführt werde. Gegen diese Auffassung ist Widerspruch nicht erhoben worden, sie ist also als die vom Reichstag gebilligte anzusehen.

Das Gesetz selbst, dessen weitere Geltung § 21 Abs. 2 des G. vom 4. Juli 1879 ausdrücklich hervorhebt, gibt 2 Wege der elsass-lothringischen Rechtssetzung: Der eine stellt sich dar als prinzipielle Wiedereinführung des Zustandes vor dem 1. Januar 1874, dem Tage der Einführung der Reichsverfassung, indem er dem Kaiser die Sanktion verleiht, so zwar, dass die Zustimmung des Bundesrates und des Landesausschusses einzuholen ist, der Kaiser aber berechtigt ist, jedem von diesen beiden Körperschaften angenomme-

[44]) Nur § 3: „Die Rechnungen über den Landeshaushalt werden dem Landesausschusse zur Entlastung vorgelegt. Im Fall der Versagung der Entlastung kann dieselbe durch den Reichstag erfolgen“ hat noch gegenwärtig Interesse. Die gesetzliche Formulierung beruht auf dem Antrage Stauffenberg (Sten. Ber. 1877 Bd. 3 S. 273, Bd. 1 S. 280).

[45]) Sten. Ber. 1877 Bd. 1 S. 325.

[46]) Sten. Ber. 1877 Bd. 1 S. 270.

nen Gesetze die Sanktion zu verweigern; der andere ist der regelmässige der Reichsgesetzgebung (Art. 5 R. V.), mit dem Unterschied jedoch, dass der Kaiser die Sanktion zu erteilen hat.

Es ist streitig geworden, ob der Statthalter als Successor des Reichskanzlers sowohl die nach § 1 als die nach § 2 des G. vom 2. Mai 1877 erlassenen Gesetze gegenzuzeichnen habe. Auf Grund des die Zuständigkeit des Reichskanzlers in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten ausschliessenden Gesetzes vom 4. Juli wird nur die Kontrasignatur durch den Statthalter anerkannt werden können. Anderen Falles hätte in den Text ein entsprechender Vorbehalt zu Gunsten des Reichskanzlers aufgenommen werden müssen; das ist nicht geschehen.

Die Praxis[47]) hat freilich diese Bedenken nicht geteilt; sie hat vielmehr den Unterschied zwischen der Rechtssetzung in der Form der Landesgesetzgebung einerseits und der Reichsgesetzgebung andererseits dadurch zum Ausdruck bringen zu müssen geglaubt, dass sie die Gegenzeichnung des elsass-lothringischen Ministers auf die nach § 1 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 ergehenden Gesetze beschränkt, für die nach § 2 l. c. zu erlassenden dagegen die Kontrasignatur des Reichskanzlers fordert.

Die Praxis ist dem Irrtum erlegen, den der Gesetzgeber zu vermeiden suchte, als er bestimmte, dass in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten der Reichskanzler durch den Statthalter ersetzt werde. Die Tatsache, dass der Statthalter an die Stelle des Reichskanzlers zu treten bestimmt ist, bleibt dadurch unberührt, dass § 2 des G. vom 2. Mai 1877 die Möglichkeit der Rechtssetzung im Wege der Reichsgesetzgebung aufrecht erhalten hat. Diese Doppelstellung

47) Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 230.

der elsass-löthringischen Gesetzgebung verliert ihren befremdenden Charakter, wenn man erwägt, dass die staatsrechtliche Natur Elsass-Lothringens als eines Reichslandes die Rechtssetzung im Wege der Reichsgesetzgebung als das Unmittelbare, Ursprüngliche erscheinen lässt.[48]) Thomas[49]) und die bei ihm genannten Autoren, die den von der Praxis eingeschlagenen Weg billigen, meinen, dass, sobald ein Gesetz im Wege der Reichsgesetzgebung ergehe, die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler das Gegebene sei. Allein das ist unvereinbar mit dem Wortlaut des Gesetzes, nach dem in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten der Reichskanzler überhaupt seine Zuständigkeit verloren hat.[50])

§ 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871, der auch dann in Geltung blieb, als die Formen der Gesetzgebung modifiziert wurden, hatte die Kontrasignatur der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers durch den Reichskanzler gefordert, nach § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 ist diese Befugnis bedingungslos auf den Statthalter übergegangen. Unklar begründet Thomas seinen gegensätzlichen Standpunkt. Er führt aus, wenn ein Gesetz in einer elsass-lothringischen Landesangelegenheit in den Formen der Reichsgesetzgebung erlassen werde, so werde die Landesangelegenheit im gewissen Sinne zur Reichsangelegenheit, da Reichsorgane in Funktion träten. Das ist eben in dem Wesen der Stellung Elsass-Lothringens zum Reiche begründet, dass man, sofern man von elsass-lothringischen Landesangelegenheiten spricht, die Wahrnehmung derselben durch Reichsorgane primo loco in Rücksicht ziehen muss. Die Unterscheidung zwischen

---

[48]) Vgl. auch Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617.
[49]) S. 30 a. a. O.; vgl. auch Hübler, Organisation S. 84.
[50]) Vgl. dazu Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 564, Bd. 2 S. 1622.

einzelstaatlicher und Reichs-Kompetenz[51]) wird auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten immer derjenigen Schärfe entbehren müssen, wie sie in der Reichsverfassung zwischen Reich und Bundesstaat gezogen ist, weil die Reichsgesetzgebung stets die Möglichkeit hat, in diese Angelegenheiten einzugreifen. Wenn es auch richtig ist, dass die Landesgesetzgebung nach den bestehenden Bestimmungen — §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 — die Regel, die Reichsgesetzgebung für die elsass-lothringische Rechtssetzung die Ausnahme bilden soll, so ist doch darauf hinzuweisen, dass auch bei der Rechtssetzung im Wege der Landesgesetzgebung die reichsrechtlichen Organe der Gesetzgebung in der notwendigen Mitwirkung des Bundesrates immerhin,[52]) wenn auch nur beschränkt,[53]) in die Erscheinung[54]) treten. Dafür, unter welchen Voraussetzungen die Kompetenz des Reichs in seiner gemeingültigen Form hinsichtlich der elsass-lothringischen Gesetzgebung begründet ist, fehlt jeder gesetzliche Anhalt. An welche Fälle gedacht ist, lassen die Motive[55]) erkennen, wenn sie sagen, dass der der Regierung freistehende Weg, im Falle des Dissenses mit dem Landesausschuss die Hülfe der Reichsgesetzgebung in Anspruch zu nehmen, nur ausnahmsweise und in besonders wichtigen Fällen beschritten werden

---

[51]) Vgl. die Ausführungen bei Stöber im Archiv f. öffentl. Recht I S. 668.

[52]) Vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1754.

[53]) Vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 668.

[54]) Der Dezentralisation der Gesetzgebung entsprach die in den Formen der Statthalterschaft dezentralisierte Verwaltung (Sten. Ber. a. a. O. S. 668 und dazu Schulze, Staatsrecht II S. 358).

[55]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1538.

könne.[56]) Dadurch in Verbindung mit dem Satze, dass auf letzterem Wege erlassene Landesgesetze nur im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben oder geändert werden könnten, bleibe die gesetzgebende Gewalt des Reichs dagegen gesichert, dass etwaige weitere Aenderungen in der politischen Verwaltung des Reichslandes, sei es, dass sie im beschränkenden oder dass sie im erweiternden Sinne geschehen, ohne ihre Zustimmung vorgenommen werden möchten.[57]) Die von Thomas gebilligte Praxis dürfte durch die sonst zwischen der Kompetenz des Reichs und des Einzelstaates in bestimmter ausschliesslicher Form gegebene Abgrenzung veranlasst worden sein. Wir wiederholen: nur mit Unrecht, da es unzulässig erscheint, nach dem durch die Bundesstaaten gegebenen Analogon in Elsass-Lothringen zu verfahren.

Thomas fährt fort: die Form der Reichsgesetzgebung sei einmal für elsass-lothringische Landesangelegenheiten zugelassen, folglich müsse derselben auch genügt werden, der Reichskanzler müsse gegenzeichnen. Auf den ersten Blick scheint er mit diesem Satz die Schwierigkeit gelöst zu haben. Und doch

---

[56]) Der Fall, dass ein vom Landesausschuss abgelehntes Gesetz dem Reichstag vorgelegt worden ist, ist bis jetzt nicht vorgekommen. Der andere, dass ein Landesgesetz mit Umgehung des Landesausschusses an den Reichstag gebracht worden ist, nur ein Mal (Leoni-Mandel a. a. O. I S. 163 Anm. 2; vgl. auch Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617, Bd. 1 S. 669).

[57]) Die Besorgnis, es möchte, falls Elsass-Lothringen das unbeschränkte Recht der Gesetzgebung in den der Reichskompetenz nach der Reichsverfassung nicht unterliegenden Angelegenheiten gewährt würde, eine dem Reichsinteresse nicht entsprechende vorzeitige Umgestaltung der elsass-lothringischen Verfassung erfolgen, war also entscheidend für den zu Gunsten des Reichs gemachten Vorbehalt. Bei Beratung des Gesetzes selbst ist diese Auffassung noch nicht zum Ausdruck gekommen (vgl. Sten. Ber. 1877 Bd. 1 S. 271).

fehlt er! Er übersieht eben, dass allerdings die Form der Reichsgesetzgebung in Elsass-Lothringen möglich ist, damit aber nicht beabsichtigt ist, oder auch nur beabsichtigt sein kann, den Reichskanzler in seiner Eigenschaft als elsass-lothringischer Minister, die ihm § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 ja endgültig und in complexu entzogen hatte,[58]) wieder in Tätigkeit treten zu lassen.

Dagegen darf man auch nicht einwenden, wie Thomas es tut, zur Form der Reichsgesetzgebung gehöre in allen Fällen die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler. Das ist richtig, soweit Reichsangelegenheiten in Betracht kommen. Es heisst aber Zweck und Inhalt des G. vom 4. Juli willkürlich interpretieren, wenn für die im Wege der Reichsgesetzgebung sich vollziehende elsass-lothringische Gesetzgebung die Gegenzeichnung des Reichskanzlers gefordert wird. Zudem wird von jenen Autoren ausser Acht gelassen, dass die Kontrasignatur der Reichsgesetze durch den Reichskanzler bedingt ist durch deren Charakter als Gesetze des Reichs für das Reich.

Richtig ist, dass auch die sogen. Landesgesetze auf der gesetzgeberischen Autorität des Reiches beruhen,[59]) auch wenn das Reich falkultativ einen anderen Weg der Entstehung zugelassen hat; sie sind im Gegensatz zu den allgemeinen Reichsgesetzen örtliche Reichsgesetze. Gibt das Reich lediglich für das Reichsland ein Gesetz, so ist die Kontrasignatur des partiellen Reichsministers begründet. Das dies der Statthalter ist, steht ausser Zweifel. G. Meyer[60]) meint, da die Kompetenz des Reichs hinsichtlich der elsass-lothringischen Gesetzgebung durch das Gesetz vom 4. Juli

[58]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617.

[59]) Vgl. Schulze, Staatsrecht II S. 367.

[60]) Staatsrecht S. 432 Note 7.

nicht habe berührt werden sollen, sei die Annahme berechtigt, dass auch in Bezug auf die Kontrasignatur dieser Gesetze durch den Reichskanzler eine Aenderung nicht beabsichtigt gewesen sei.

Das widerstreitet dem geltenden Recht, nach dem der Reichskanzler Minister für Elsass-Lothringen nicht mehr ist. Die Richtigkeit dieser Auffassung erkennen die Motive ausdrücklich an, indem sie sagen:

„Dass die Stellung des Reichskanzlers, soweit sie auf der Reichsverfassung beruht, für die davon umfassten Gegenstände auch in Bezug auf Elsass-Lothringen nicht verändert werden soll.“ [61])

Das Ergebnis ist daher: Der Statthalter ist auch in den Fällen, in welchen die Rechtssetzung im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgt, zur Gegenzeichnung berechtigt und verpflichtet.

Die gesetzgeberische Tätigkeit im weiteren Sinne, insoweit sie den Erlass von Rechtsvorschriften überhaupt zum Gegenstande hat, ist in diesen Formen nicht erschöpft. Sie findet ihre Ergänzung zunächst in dem durch § 21 Abs. 2 des G. vom 4. Juli 1879 aufrecht erhaltenen § 8 des G. betr. die Einführung der Reichsverfassung in Elsass-Lothringen vom 25. Juni 1873 (R. G. B. S. 161, G. Bl. S. 131). Danach kann bis zur anderweiten gesetzlichen Regelung der Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates Verordnungen mit gesetzlicher Kraft, sogen. provisorische Gesetze oder Notverordnungen [62]) [63]), erlassen, wenn und solange der Reichstag nicht versammelt ist. Die Frage, von wem diese Verordnungen zu kontrasignieren seien, ist dahin zu entscheiden, dass den Statthalter die Pflicht

[61]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1534.

[62]) Ueber ihren Inhalt vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 l. c., § 3 Abs. 2 d. Ges. vom 9. Juni 1871 (G. Bl. S. 1).

[63]) Bis 1877 nur in 2 Fällen (Sten. Ber. 1877 Bd. 1 S. 198).

der Gegenzeichnung trifft, da der Reichskanzler nach dem Ges. vom 4. Juli aufgehört hat, elsass-lothringischer Minister zu sein.[64]) Es kommt ferner hinzu das Reichsgesetz, betr. die Anwendung abgeänderter Reichsgesetze auf landesgesetzliche Angelegenheiten Elsass-Lothringens vom 7. Juli 1887 (R. G. Bl. S. 377). Die einzige Voraussetzung, welche dies Gesetz fordert, ist ein im Wege der Landesgesetzgebung eingeführtes und durch reichsrechtliche Vorschriften abgeändertes Reichsgesetz; der reichsrechtlichen Abänderung kann der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats im Wege der Verordnung landesrechtliche Wirkung beilegen. Die Verordnung wird unter Kontrasignatur des Statthalters vollzogen. Ergänzend kommt endlich[65]) § 3 Abs. 1 des Ges. vom 9. Juni 1871 in Betracht. Aus der Tatsache, dass der Kaiser die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ausübt, folgt seine Berechtigung, zu den elsass-lothringischen Landesgesetzen Ausführungsverordnungen, und zwar ebenfalls unter Gegenzeichnung des Statthalters, zu erlassen.

Wo das Verfügungsrecht des Kaisers ausgeschlossen ist, besteht auch keine Verantwortungsverpflichtung des Statthalters. Will der Statthalter zu einer Vorlage nicht mitwirken, so kann er — das steht ihm jederzeit frei — seine Entlassung verlangen.[66]) Eben darum, weil er in diesen Entschlüssen frei, durch die staatsdienerliche Gehorsamspflicht nicht gebunden ist, kann und wird er durch die Kontrasignatur verantwortlich gemacht.[67])

Freilich ist auch hier, wie in Art. 17 R. V., das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit „in genügender

---

64) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 257.

65) Laband a. a. O. S. 259.

66) Vgl. oben A II Anm. 30.

67) Vgl. v. Seydel, Komm. S. 178.

Weise nicht zum Ausdruck gebracht und der Paragraph ebenso unvollkommen in dem, was er verschweigt, als in dem, was er ausspricht.“ [68]) Keine Bestimmung enthält der § 2 des Ges. vom 4. Juli in Verbindung mit § 4 des Ges. vom 9. Juli 1871 darüber, wofür und von wem sowie mittels welchen Verfahrens und mit welchen rechtlichen Folgen der Statthalter verantwortlich gemacht werden soll. Insbesondere infolge des Mangels jeder Bestimmung über das Verfahren ist die Verantwortlichkeit des Statthalters eine lex imperfecta; sie beschränkt sich auf die Pflicht, dem Parlament Rechenschaft zu geben. [68])

In den sämtlichen ministeriellen Angelegenheiten ist durch § 4 Abs. 2 des Ges. vom 4. Juli der Staatssekretär zur Vertretung des Statthalters berufen, und zwar in dem Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach Massgabe des Ges. vom 17. März 1878 (R. G. Bl. S. 7) sustituierter Stellvertreter sie hat. Gemeinsam ist dem Staatssekretär und dem Stellvertreter des Reichskanzlers die Wirkung der Vertretung, dass eine Verpflichtung aus ihren amtlichen Handlungen nicht in der Person des Vertretenen, sondern des Vertretenden existent wird, sie mithin die ihnen übertragenen Geschäfte unter alleiniger eigener Verantwortlichkeit führen. Verschieden gestaltet sind dagegen die Ursachen der Vertretung.

Nach § 1 des Stellvertretungsgesetzes ist die Ernennung der Stellvertreter des Reichskanzlers fakultativ („können“) und durch zwei Momente bedingt: Behinderung und Antrag des Reichskanzlers.

§ 4 Abs. 2 des Ges. vom 4. Juli hingegen normiert eine dauernde, von den eine Vertretung des Reichskanzlers begründenden Voraussetzungen abstrahierende,

---

[68]) Vgl. Joël in Hirth's Annalen 1878 S. 410.

von Gesetzwegen[69]) erfolgende, obligatorische Vertretung des Statthalters durch den Staatssekretär, indem er bestimmt, der Staatssekretär „hat . . .“

Was insbesondere die durch Substitution für den Substituten, den Staatssekretär, begründete ausschliessliche parlamentarische Verantwortlichkeit betrifft, so mag daran erinnert sein, dass bei Beratung des Stellvertretungsgesetzes[70]) seitens der Abgeordneten Beseler und Gen. die ausdrückliche Bestimmung des Ueberganges der Verantwortlichkeit auf den Vertreter beantragt wurde, dass aber nach der vom Fürsten Bismarck abgegebenen Erklärung: derjenige, welche eine mit der Kontrasignatur verbundene Stellvertretung übernehme, sei auch allein für das, was er kontrasigniere, verantwortlich, das Amendement zurückgezogen wurde. Der Reichstag verzichtete darauf, in seiner Gesamtheit eine abweichende Meinung zum Ausdruck zu bringen, und erkannte damit den vom Vertreter des Bundesrats, also seitens eines Faktors der Gesetzgebung, dargelegten Sinn des Gesetzes an, ein Anerkenntnis, welches schliesslich auch verbis expressis kundgegeben wurde.

Die analoge Stellung des Staatssekretärs und eines Vertreters des Reichskanzlers ist auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass das Gesetz vom 4. Juli in § 4 Abs. 2 den § 3 des Stellvertretungsgesetzes, nachdem, „dem Reichskanzler vorbehalten war, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen,“ aufgenommen hat, mit der aus der gesetzlichen Substitution des Staatssekretärs sich

---

[69]) Durch die gesetzliche Sanktionierung der Vertretung ist der Gesetzgeber über die zu dem Stellvertretungsgesetz vorgeschlagene Fassung: „für Fälle der Behinderung“ hinausgegangen (s. Joël a. a. O. S. 765).

[70]) Joël a. a. O. S. 788.

ergebenden Modifikation, dass die besondere Hervorhebung der durch die Dauer der Vertretung begrenzten Ermächtigung nicht stattfindet.

Die gleichen Gründe, welche für die Einführung jener Bestimmung in das Stellvertretungsgesetz geltend gemacht wurden, sprechen für die Aufnahme in § 4. Danach soll einmal und vor allen hierdurch die volle Einheit der politischen Leitung erhalten werden, dergestalt, dass dem Vertretenen, falls der Vertreter etwa falsche Bahnen durch unrichtige Behandlung eines Amtsgeschäftes einschlägt, stets das Recht zusteht, sein Veto hiergegen einzulegen. Sodann soll durch jene Bestimmung die Befugnis gewährt bleiben, mit dem Vertretenen selbst jederzeit unmittelbar ins Benehmen zu treten.[71]) „Der Vertretene hat deshalb das Recht, innerhalb des dem Vertreter überwiesenen Geschäftskreises das Dezernat desselben zu bestimmen und innerhalb des letzteren einzugreifen; allerdings nicht dergestalt, dass er befugt wäre, dem Stellvertreter positive Anweisungen zu geben, aber dadurch, dass er innerhalb des Geschäftskreises des Stellvertreters auch gegen dessen Willen Amtshandlungen, welche er seinerseits für erforderlich erachtet, selbst vorzunehmen und Anordnungen des Stellvertreters, welche er missbilligt, ausser Kraft zu setzen berechtigt ist.“[71]) Sobald der Statthalter, sei es durch Ausschluss gewisser Befugnisse von der Substitution des Staatssekretärs — negativ — oder dadurch, dass er persönlich in den Bereich der Vertretung modifizierend eingreift — positiv — selbst handelt, ist seine eigene Verantwortlichkeit begründet. Im übrigen trägt der Staatssekretär die Verantwortlichkeit für die Amtstätigkeit des Statthalters.[72])

---

[71]) Joël a. a. O. S. 790.

[72]) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1534.

Es entspricht dem Wesen der Vertretung des Staatssekretärs als einer unmittelbar auf Gesetzesbestimmung beruhenden, mit dem Amte verbundenen Institution, dass die Vertretungsbefugnis mit der Ernennung des Staatssekretärs ipso jure entsteht, dass sie andererseits nur mit dem Aufhören der amtlichen Tätigkeit des Staatssekretärs — Tod, Entlassung, Strafurteil (R. St. G. B. §§ 31, 34, 35) — ihr Ende findet.

Eine Scheidung zwischen den Funktionen des Staatssekretärs als Vorstandes des Ministeriums und als Stellvertreters des Statthalters dergestalt, dass Aufhebung der Vertretung das Bestehen der anderen Funktion nicht berührt, wie sie hinsichtlich der Vertreter des Kanzlers denkbar ist, ist nach geltendem Recht ausgeschlossen. Zwar ist auch die Substitutionsbefugnis der Vertreter des Reichskanzlers durch deren Eigenschaft als Vorstände einer obersten Reichsbehörde bedingt, beide Beziehungen stehen aber nur in dem Zusammenhang zueinander, dass ihre die einzig mögliche Form einer Vertretung involvierende Vereinigung an sich der freien Begründung und beliebigen Aufhebung unterliegt.

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Staatssekretär im Falle des § 4 Abs. 2 des Ges. vom 4. Juli sich durch einen Unterstaatssekretär vertreten lassen könne.

Aus dem Gesetzes text ergibt sich der Ausschluss[73]) dieser Möglichkeit, wenn auch die Praxis[74]) sich zum Teil auf einen anderen Standpunkt gestellt hat. Dieser wäre berechtigt, wenn § 5 des Gesetzes in der Form der Regierungsvorlage angenommen worden wäre. Dort hiess es nämlich in dem hier allein interessierenden Punkte ausdrücklich:

---

[73]) Ebenso Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 231, Thomas a. a. O. S. 34, Leoni-Mandel a. a. O. I S. 93 Note 4.

[74]) Vgl. hierzu v. Möller, Bd. 1 A. S. 35 Anm. 2 Abs. 3.

„An der Spitze jeder Abteilung steht ein Unterstaatssekretär und unter diesem die erforderliche Zahl von Direktoren, Räten und Beamten ..... Der dem Dienstalter nach älteste Unterstaatssekretär hat den Staatssekretär in Behinderungsfällen zu vertreten."

Die Streichung des Satzes 2 beantragten die Abg. North, Dr. Rack, Schneegans, Lorette durch Ziffer 1 eines vom 17. Juni 1879 datierten Amendements,[75]) welches sie jedoch zu Gunsten des von dem Abg. v. Puttkamer (Löwenberg) und v. Kleist-Retzow gestellten Abänderungsantrages[76]) und des Amendements v. Schlickmann[77]) zurückzogen.[78]) Die in den beiden Amendements enthaltenen Modifikationen lauteten:

„An der Spitze der Abteilungen stehen Unterstaatssekretäre. Der Staatssekretär kann selbst die Leitung einer Abteilung übernehmen, bezw. ihm kann die Leitung einer Abteilung übertragen werden."

Der Reichstag hat den Antrag v. Puttkamer in der ihm durch die Einsetzung der Amendements Schlickmann gegebenen Fassung angenommen;[79]) er hat damit die von dem Entwurf vorgesehene Vertretung des Staatssekretärs durch einen Unterstaatssekretär negiert und zugleich deren Unzulässigkeit positiv ausgesprochen.

Arndt[80]) unternimmt es, die Rechtmässigkeit der Kontrasignatur eines Unterstaatssekretärs zu rechtfertigen. Er gibt zwar zu, dass diese Stellvertretung nach deutschem und speziell preussischem Staatsrecht im allgemeinen allerdings nicht üblich sei, begründet

75) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1596.
76) Sten. Ber. a. a. O. S. 1669.
77) Sten. Ber. a. a. O. S. 1669.
78) Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1751.
79) Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1753.
80) Staatsrecht S. 748.

aber die trotzdem praktisch gewordene Möglichkeit aus der im französischen Recht zugelassenen „délégation générale“ der Minister an die „sous-secrétaires d'état“. Thomas (S. 22) bekämpft diesen Versuch und führt aus, dass das französische Recht für die Interpretation eines deutschen Verwaltungsgesetzes nicht massgebend sein dürfe; es handle sich hier um eine Institution, welche im Staatsrecht des Reichs und Preussens nicht ohne Vorbilder sei; da aber das preussische Recht diese Stellvertretung ablehne, so müsse analog die Gegenzeichnung durch einen Unterstaatssekretär ausgeschlossen sein. Diese Argumente sind an sich nicht unbegründet, aber es bedarf ihrer gar nicht, um die Praxis als rechtlich unzulässig hinzustellen; sie können höchstens dazu dienen, die aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes abgeleitete Unzulässigkeit zu bekräftigen.

An einer anderen Stelle (S. 34) kommt Thomas auf die Frage zurück. Er ergänzt seine Beweisführung dahin, dass er auf § 10 der Kaiserlichen Verordnung vom 23. Juli 1879 (Ges. Bl. S. 81) Bezug nimmt, nach dem in Fällen der Beurlaubung oder Verhinderung der Staatssekretär durch einen der Unterstaatssekretäre, welchen der Statthalter dazu beruft, vertreten wird. Mit Recht verneint er die Möglichkeit, aus dieser Bestimmung auf die Zulässigkeit der Vertretung eines Unterstaatssekretärs zu schliessen, und behauptet im Anschluss an Laband, die Verordnung, die nur die Einrichtung des Ministeriums regeln wolle, könne unmöglich über einen so wichtigen Satz des materiellen Rechts, wie über die politische Verantwortlichkeit, Verfügung treffen; hätte die Verordnung hierüber etwas bestimmt, so würde sie die ihrem Inhalt durch § 4 des Ges. vom 4. Juli gesteckte Grenze überschritten haben, das sei aber nicht möglich.

Die Einrichtung des Ministeriums ist gesetzlich

nur in ihren Grundbedingungen geregelt. In welcher Weise die Geschäftsverteilung und der Geschäftsbetrieb — das Gesetz spricht von Organisation — innerhalb des gesetzlich bestimmten Rahmens zu erfolgen habe, wurde durch die Kaiserliche Verordnung vom 23. Juli festgesetzt. Dass dies der Inhalt der Kaiserlichen Verordnung ist, gibt das Gesetz selbst zu erkennen, wenn es den § 5 mit den Worten: „das Nähere ....“ einleitet. Es bedarf keiner Begründung, dass unter dieses Wort ein Begriff, wie die parlamentarische Verantwortlichkeit, ein Grundprinzip des Staatsrechts, nicht fällt. Die Verordnung hat eben lediglich tatsächlichen Charakter. Dem entspricht es, dass die Organisation innerhalb der gesetzlichen Schranken der Wandlung fähig ist, ohne dass es einer Zustimmung der gesetzgebenden Organe bedarf. Den Einwand, der Kaiser könne, da er die Beamtenstellen besetze, im Behinderungsfalle einen beliebigen Vertreter ernennen, widerlegt die Tatsache, dass die gesetzliche Regelung der Vertretung das einseitige Verfügungsrecht des Kaisers aufgehoben hat. Eigentümlicherweise ist Thomas (S. 35) der Ansicht, die von Laband zur Unterstützung seiner Meinung herangezogene Analogie hinsichtlich der Reichsämter, welche die Kontrasignatur einer Kaiserlichen Verordnung durch einen Unterstaatssekretär nicht zu verzeichnen habe, beweise nichts, obwohl er vorher (S. 27) auf dieselben Bestimmungen, auf welche Laband hinweist, zur Rechtfertigung seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Praxis Bezug genommen hat. Die angezogene Analogie beweist gerade, dass die streng juristische Auffassung im Falle der Vertretung des Reichskanzlers niemals aufgegeben worden ist, während man hinsichtlich der Vertretung des Statthalters über die rechtliche Unzulässigkeit zu Gunsten der tatsächlichen Verhältnisse sich hinwegsetzen zu können geglaubt hat.

Die Frage, wer im Einzelfalle zur Verantwortung zu ziehen sei, ob der Statthalter oder der Staatssekretär, lässt sich absolut nicht beantworten, sie ist lediglich auf Grund der speziellen Kontrasignatur — der Staatssekretär kontrasigniert: „In Vertretung[81]) des Statthalters: der Staatssekretär" — zu entscheiden. Trotz dieser selbständigen Verantwortlichkeit des Staatssekretärs bleibt der Statthalter der Vorgesetzte, der Staatssekretär der Untergebene.

Die parlamentarische Verantwortung durch Kontrasignatur der Kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen trifft den Statthalter grundsätzlich in allen Fällen,[82]) die Verantwortung des Staatssekretärs beschränkt sich auf die spezielle Gegenzeichnung.

Es herrscht unter den Schriftstellern Einmütigkeit, dass die Verantwortlichkeit demselben Organ gegenüber besieht, dem der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als elsass-lothringischer Minister verantwortlich war, dem Reichstag[83]) gegenüber.

---

81) Dass dieses Vertretungsverhältnis im übrigen vor der Unterschrift des Staatssekretärs nicht zum Ausdruck kommt, kann kein Bedenken erregen, da hierfür die Präsumtion streitet, auf welche § 13 Abs. 1 der Kaiserl. Verordnung sowohl in seiner ursprünglichen Fassung wie in der abändernden Kaiserlichen Verordnung vom 29. Juli 1881 hindeutet (vgl. R. G. in Strafsachen XXVII, 346).

82) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1533.

83) Vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 670, Bd. 2 S. 1617, 1638, Bd. 6 S. 1534. Ausdrücklich ausgesprochen wurde es, ohne Widerspruch zu finden, besonders von dem Abg. Windthorst (Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1749): „Da der Reichskanzler in Berlin mit den Dingen in Elsass-Lothringen nichts zu tun hat, werden wir in der Lage sein in Beziehung auf die Handlungen, die der Statthalter als Reichskanzler von Els. Lothr. vornimmt, ihn hier zur Verantwortung zu ziehen, und wenn Dinge vorkämen, die uns dieses als zweckmässig erscheinen liessen, so würden wir berechtigt sein, den betreffenden Herrn zu ersuchen, hier zu erscheinen."

In der Praxis besteht freilich die Verantwortung lediglich dem Landesausschuss gegenüber, dem Gelegenheit gegeben ist, den Statthalter oder seinen Vertreter zur Verantwortung zu ziehen. Der offensichtliche Widerspruch zwischen Theorie und Praxis bedarf der Aufklärung; seine Grundlage hat er in § 1 des Ges. vom 2. Mai 1877. Dort ist unter den vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses zu erlassenden Gesetzen ausdrücklich der jährliche Landeshaushaltsetat genannt. Gerade der Etat ist nun dasjenige Gesetz, bei dessen Beratung die Verantwortlichkeit des Ministers — des Statthalters oder des Staatssekretärs — am geeignetsten geltend gemacht wird. Denn der Minister wird in die Notwendigkeit versetzt, den Beschwerden unmittelbar die Rechtfertigung folgen zu lassen. Ist er hierzu nicht imstande, so ist das Beweis dafür, dass die Amtstätigkeit des Ministers eine einwandsfreie nicht ist. Im übrigen kann der Statthalter oder sein Vertreter durch Ueberweisung von Petitionen[84]) zur Rechenschaft gezogen werden.[85]) Eine weitere Möglichkeit, den Statthalter zur Verantwortung zu ziehen, hat der Landesausschuss nicht. Rechtlich ist der Reichstag dasjenige Organ, welches vom Statthalter oder seinem Vertreter Verantwortung verlangen kann; er macht jedoch von dieser Berechtigung tatsächlich keinen Gebrauch. Dasjenige Organ andererseits, demgegenüber die Verantwortungsverpflichtung praktisch wird, handelt nicht auf Grund rechtlicher Bestimmung. Laband (Staatsrecht 2. Aufl. Bd. 1 S. 739) versucht eine juristische

84) Leoni-Mandel a. a. O. I S. 69.

85) Theoretisch fällt es auf, dass die Kontrolle des vom Statthalter kontrasignierten Etats gleichzeitig mit der des Reichshaushaltsetats und des Haushalts der Schutzgebiete durch eine vom Reichskanzler kontrasignierte Verordnung jährlich der preussischen Oberrechnungskammer übertragen wird.

Rechtfertigung des tatsächlichen Zustandes, indem er den Landesausschuss als „einen stellvertretenden Spezialreichstag" charakterisiert, der die Kraft seiner Beschlüsse vom Reich ableite, dessen ganze Existenz zur Verfügung des Reichstags stehe, der als ein Surrogat des Reichstags verwendet werde. Hierzu ist zu bemerken, dass das Reich sehr wohl die Befugnis hat, sofern es nur seine eigene Mitwirkung bei der Gesetzgebung nicht aufgibt, eine von der ursprünglichen, durch die Reichsverfassung gegebenen Ordnung der Zuständigkeiten abweichende Form der Gesetzgebung einzuführen. Indem es den Landesausschuss zu einem Faktor der Gesetzgebung erhob, gab es seinen Willen, den Reichstag durch ein gleiches, spezifisch elsass-lothringisches Organ zu ersetzen, Ausdruck. Wäre nun die Praxis, nach der die im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen elsass-lothringischen Landesgesetze vom Reichskanzler kontrasigniert werden, berechtigt, so müsste die Verantwortlichkeit des Statthalters dem Landesausschuss — und zwar ausschliesslich — gegenüber als rechtliche Konsequenz feststehen. Aber selbst Thomas (S. 35) nimmt an, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit nur dem Reichstag gegenüber vorhanden ist, indem er richtig aus der Stellung des Statthalters als Successors des Reichskanzlers folgert. Es widerstreitet den Grundsätzen der rechtlichen Deduktion, einerseits den Landesausschuss als vollberechtigte politisch-parlamentarische Körperschaft anzuerkennen und seine Mitwirkung für die ordentliche Rechtssetzung zu fordern, andererseits dieser Körperschaft jenen Charakter abzusprechen und ihr das Recht zu versagen, den verantwortlichen Minister zur Verantwortung zu ziehen.[86])

[86]) Eine weitere Differenzierung der Verantwortlichkeit des Statthalters hatte der Abg. Windthorst im Sinne, als er (Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1749) ausführte, dass der Verantwort-

Endlich ist in der Literatur streitig geworden, wie das Verhältnis des § 6 des Ges. vom 4. Juli, nach dem der Staatssekretär, die Unterstaatssekretäre und die Räte des Ministeriums unter Gegenzeichnung des Statthalters ernannt werden, zu § 4 Abs. 2 des Gesetzes aufzufassen sei. Laband[87]) meint, der Paragraph bezwecke Ausschluss der Kontrasignatur des Reichskanzlers, aber nicht[88]) Verbot der Stellvertretung des Statthalters durch den Staatssekretär. Wer hat Recht?

Das Ministerium in Elsass-Lothringen ist zweifellos, wenn es auch nicht dem Gesamtreichsinteresse, sondern lediglich dem des Reichslandes dient, eine Reichsbehörde. Aus diesem Charakter folgt, dass auch für Elsass-Lothringen der Reichskanzler an erster Stelle zur Kontrasignatur berufen ist, da die Besetzung einer Reichsbehörde unter seiner Gegenzeichnung sich vollzieht.

Zwar fällt die Ernennung der in § 6 Abs. 1 genannten Beamten unter die Verfügungen des Kaisers, für welche der Reichskanzler nach § 4 des Ges. vom 9. Juni 1871 die Verantwortlichkeit zu übernehmen hatte, so dass auf den ersten Blick Thomas (S. 33) Recht zu haben scheint, wenn er ausführt, § 2 schalte schon allgemein den Reichskanzler von jeder weiteren Tätigkeit in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten aus, § 6 Abs. 1 sei daher überflüssig, wenn er nur konstatieren wolle, dass der Reichskanzler nicht kontrasignieren dürfe; § 6 Abs. 1 sei nur die Ausnahme von § 4 Abs. 2, wo dem Staatssekretär im Prinzip die Vertretung in allen in § 2 genannten Angelegenheiten übertragen werde.

Nähere Betrachtung lässt indessen diese Beweisführung als missglückt erscheinen. § 2 setzt Gesetze

lichkeit des Statthalters gegenüber dem Reichstage die des Statthalters gegenüber dem Landesausschuss entspreche.

87) Staatsrecht Bd. 2 S. 231.

88) G. Meyer, Staatsrecht S. 432.

und Verordnungen, die bereits ergangen sind, voraus, subsumiert sie als bestehend, um die in ihnen enthaltenen Befugnisse und Obliegenheiten dem Reichskanzler zu übertragen. Der Reichskanzler aber war verpflichtet, die Ernennung der Mitglieder des Oberpräsidiums gegenzuzeichnen. Dieses Oberpräsidium wurde nach § 3 des Ges. vom 4. Juli aufgelöst. Wurde an seiner Stelle eine andere Behörde geschaffen, so war, ihrem Wesen entsprechend, der Reichskanzler derjenige Reichsbeamte, dem die Pflicht der Kontrasignatur bei der Besetzung oblag. § 6 war daher nach dem Prinzip des Gesetzes, den Reichskanzler seiner Tätigkeit als elsass-lothringischer Minister zu entheben, notwendig, um Recht und Pflicht des Reichskanzlers, die Ernennung der Mitglieder des Ministeriums zu kontrasignieren, auszuschliessen.

Die Substitution des Statthalters durch den Staatssekretär war bestimmend für die Verfassung des Ministeriums.[89]) Da nur der Vorstand einer Reichsbehörde mit der Vertretung beauftragt werden konnte, war die kollegiale Form ausgeschlossen und für die bureaukratisch-despotische[90]) ausschliesslich Raum, d. h. Entscheidungen und die Verantwortung dafür werden an die Person des Vorstandes geknüpft. Schon die Einführung der gesetzlichen Substitution des Staatssekretärs enthält den Hinweis darauf, dass von einer persönlichen Wahrnehmung aller Amtsbefugnisse des Statthalters abgesehen wird: das Ministerium ist an seiner Stelle dazu berufen.

89) Unrichtig O. Mayer, Art. Statthalter a. a. O.: „Die Beigabe des einem Minister unterstehenden Ministeriums weist darauf hin, dass der Statthalter mehr sein soll als blosser Minister.“ Da nach wie vor dieselbe Verwaltung durch dieselben Bureaus, ja durch dieselben Mitglieder dieses Bureaus geleitet wurde (Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1738), ergab sich die Fortführung des bisherigen Verhältnisses zwischen Reichskanzler und Reichskanzleramt.

90) Vgl. hierzu Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1750.

Der einzelne Beamte, dem die tatsächliche Ausführung eines der unter § 2 fallenden Geschäfte aufgetragen wird, ist zwar seinem Auftraggeber für die Erledigung des Auftrags nach § 13 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 (R. G. B. S. 61) verantwortlich, aber auch ihm allein, nach aussen deckt ihn der verantwortliche Minister, der grundsätzlich der Statthalter ist.

Die durch § 4 Abs. 2 dem Statthalter beigelegte Befugnis, jederzeit jede Amtshandlung selbst vornehmen zu können, stellt die Frage zur Entscheidung: „Ist der Statthalter eine dem Ministerium übergeordnete Instanz?" Die Antwort ergibt sich aus der rechtlichen Verschiedenheit der im Ministerium vereinigten Behörden.

Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen und Reichsjustizamt waren Behörden, die ihren Chef im Reichskanzler hatten, dem in dem betreffenden Vorstand lediglich ein Vertreter übergeordnet war. Daraus folgt, dass der Statthalter, soweit er Befugnisse des Reichskanzlers als Vorstandes jener Reichsbehörden ausübt, eine dem Ministerium untergeordnete Instanz nicht ist. In den Fällen dagegen, in denen der Reichskanzler Rekursinstanz [91]) war, kann der Statthalter nicht unmittelbar entscheiden; die Voraussetzung bildet die Entscheidung des Ministeriums; insoweit ist er eine dem Ministerium übergeordnete Instanz [92]).

Laband macht darauf aufmerksam, dass diese theoretische Differenzierung praktische Bedeutung

---

91) Vgl. Anm. 29 und 31 d. Abschn.

92) Diese Beschränkung ist auf seine Befugnis, allgemeine Instruktionen und Anweisungen zu geben und damit die Entscheidung in bestimmte Bahnen zu weisen, ohne Einfluss.

nicht beanspruchen könne; es bewendet daher bei dem negativen Resultat.[98]

III. Der Diktaturparagraph.

Auch bei Beratung des Gesetzes vom 4. Juli 1879[1]) wurde, und zwar von den Abg. Kablé, Guerber, Germain u. Gen., der Antrag gestellt:

> „Der Reichstag wolle beschliessen: in § 2 die Worte „sowie die durch § 10 des Gesetzes, betr. die Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dezember 1871 (G. Bl. 1872 S. 49) dem Oberpräsidenten übertragenen ausserordentlichen Gewalten" zu streichen und nachstehenden Absatz folgen zu lassen: „Die Befugnisse, welche dem Oberpräsidenten durch § 10 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 übertragen sind, sind aufgehoben.[2]) (Nr. 258 der Drucksachen).

Er wurde abgelehnt. Dem gleichen Schicksal verfielen die demnächst in den Jahren 1885 und 1893 unternommenen Versuche, die Aufhebung jener unter dem Namen des Diktaturparagraphen[3]) zusammengefassten Bestimmungen zu erreichen. Entscheidend wirkte die 1895 zum ersten Male erfolgte Annahme dieses Initiativantrages, die sich im Jahre 1900 wiederholte[4]), jedoch die Zustimmung des Bundesrates nicht fand. Endlich, nach langem Warten, wurde erreicht, was die Volksvertretung vergebens erstrebt hatte.

---

98) Vgl. v. Möller Bd. 1 A. S. 35 Anm. 3 i. f.

1) Wie es schon 1874 u. 1877 der Fall gewesen war (Sten. Ber. X. Legislaturper. II. Session 1900/03 Bd. 6 S. 5458, 5462, 5467).

2) Sten. Ber. 1879 Bd. 6 S. 1592/3.

3) Ein Ueberbleibsel aus der napoleonischen Polizeiwirtschaft (Sten. Ber. 1900/03 Bd. 6 S. 5470)

4) Sten. Ber. a. a. O. S. 5458.

Durch den, Hohkönigsburg, am 9. Mai 1902, datierten Erlass[5]) ermächtigte der Kaiser[6]) den Statthalter, wegen Aufhebung[7]) des § 10 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 mit dem Reichskanzler in Verbindung zu treten, der ermächtigt werden werde, einen entsprechenden Gesetzentwurf dem Bundesrate vorzulegen. Das Ergebnis der Verhandlungen war der „Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Gewalten des Statthalters in Elsass-Lothringen“[8]), den der Reichskanzler nebst Begründung[9]) in der vom Bundesrat beschlossenen Fassung durch seinen Stellvertreter, dem Grafen v. Posadowsky, dem Reichstag unter dem 5. Juni 1902 vorlegte. Der Entwurf (Nr. 660 der Drucksachen lautete:

> „Die durch § 2 des Gesetzes, betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsass-Lothringens vom 4. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 165) in Verbindung mit § 10 Ab. 1 des Gesetzes für Elsass-Lothringen, betreffend die Einrichtung der Ver waltung, vom 30. Dezember 1871 (G. Bl. f. Els. Lothr. 1872 S. 49) dem Statthalter in Elsass-Lothringen übertragenen ausserordentlichen Gewalten werden aufgehoben.“

[5]) Sten. Ber. a. a. O. S. 5464.

[6]) Vgl. hierzu die Eingangsworte des Erlasses: „Um den Bewohnern von Elsass-Lothringen einen besonderen Beweis meines Wohlwollens zu geben“ und die Bemerkung des Abg. v. Puttkamer (Loewenberg): „Die Aufhebung des Diktaturparagraphen muss ein Geschenk des freien Wohlwollens sein“ (Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1629) und Hirth's Annalen 1871 S. 322.

[7]) Die Absicht, den Diktaturparagraphen als dauernde Einrichtung beizubehalten, hat bei den verbündeten Regierungen niemals bestanden (Sten. Ber. 1900/03 Bd. 6 S. 5458).

[8]) Sten. Ber. X. Legislaturper. II. Session 1900/02 6. Anlageband S. 4264.

[9]) In Strassburg verfasst (Sten. Ber. 1900/03 Bd. 6 S. 5467/8).

Der Reichstag verhandelte in den Sitzungen vom 7. (1. und 2. Beratung) und (3. Beratung) 9. Juni über die Vorlage, die in der Gesamtabstimmung von der Mehrheit [10]) unverändert angenommen wurde.

Es entsprach der bisher bewiesenen Haltung des Reichstags, dass die Debatte sich rasch erledigte. Die Redner der verschiedenen Parteien beschränkten sich darauf in teils mehr, teils weniger zurückhaltenden Worten des Dankes, an die verbündeten Regierungen die Annahmerklärung abzugeben.

Das Gesetz ist demnächst unter dem 18. Juni 1902 durch Nr. 31 (S. 231) des Reichsgesetzblattes, welches am 20. Juni 1902 zu Berlin ausgegeben wurde, publiziert worden und hat nach Art. 2 der Reichsverfassung in Verbindung mit § 2 des Reichsgesetzes, betr. die Vereinigung von Elsass-Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 (G. Bl. S. 1) und dem Reichsgesetz vom 20. Juni 1872 (G. Bl. S. 441) am 4. Juli 1902 verbindliche Kraft erlangt.

Die Tatsache, dass die auf Abschaffung des Diktaturparagraphen gerichteten Bestrebungen nicht aufgegeben worden sind, bis endlich der Kaiser aus eigener Initiative das erlösende Wort sprach, rechtfertigt es, dass die Erörterung seines Inhaltes trotz des nunmehr lediglich historischen Interesses in den Kreis der Darstellung gezogen wird, ganz abgesehen davon, dass die Würdigung der Bedeutung [11]) seiner Aufhebung die Kenntnis der Bestimmunngen zur Voraussetzung hat.

---

[10]) Von verschiedenen Seiten wurde Einstimmigkeit erwarte (vgl. Sten. Ber. a. a. O. S. 5467/8).

[11]) Es kann sich hier nur darum handeln, die rechtliche Tragweite zu bestimmen und auf Grund derselben zu der Aufhebung Stellung zu nehmen.

Alle parlamentarischen Auseinandersetzungen, von ver-

§ 2 des Gesetzes vom 4. Juli nimmt Bezug auf § 10 des Gesetzes vom 30. Oktober 1871, der besagt: „Bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist der Oberpräsident ermächtigt, alle Massregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet.[12]) Er ist insbesondere befugt, innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirkes diejenigen Gewalten auszuüben, welche § 9 des Gesetzes vom 9. August 1849 (B der L. Ser. X No. 1511) der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zuweist. Von den erlassenen Verfügungen ist dem Reichskanzler[13]) ohne Verzug Mitteilung zu machen.

Zu polizeilichen Zwecken, insbesondere auch zur Ausführung der vorbezeichneten Massnahmen ist der Oberpräsident berechtigt, die in Elsass-Lothringen stehenden Truppen zu requirieren."

§ 9 des Gesetzes vom 9. August[14]) [15]) [16]) begreift das Recht

---

einzelten Ausnahmen — z. B. Sten. Ber. 1900/03 Bd. 6 S. 5471 — abgesehen. erschöpfen sich darin, die politische Bedeutung zu würdigen (vgl. auch v. Stengel in Hirth's Annalen 1878 S. 114 u. Rosenberg im Archiv f. öffentl. Recht XII S. 548/51).

[12]) Vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1739.

[13]) Durch den § 2 des Ges. v. 4. Juli gegenstandslos geworden.

[14]) De faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens,

2) 'éloigner les repris de iustice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'ètat de siège,

3) d'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement,

4) d'interdire les publications et les réunions qu'elle — l'autorité militaire — juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre.

[15]) Thomas a. a. O. S. 38, Mitscher a. a. O. Bd. 33 S. 297 ff, v. Stengel in Hirth's Annalen 1878 S. 119, 122 ff, Rosenberg im Archiv f. öffentl. Recht XII S. 540, 582 ff.

[16]) Sten. Ber. VI. Legislaturper. I. Sess. 1884/5 Bd. 1 S. 939 ff.

1. einer unbeschränkten Haussuchung[17]),
2. der Fortschaffung bestrafter oder auswärts domilizierter Personen[18]),
3. der Abverlangung von Waffen und Schiessbedarf[17]),
4. das Verbot aller irgendwie bedenklichen Veröffentlichungen[19]) und Versammlungen[20]).

Das Verhältnis des Vordersatzes in § 10 Abs. 1 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 zu dem mit „insbesondere" eingeleiteten Nachsatz ist bestritten; die Entscheidung ist bestimmend für die Umgrenzung des Umfangs der ausserordentlichen Gewalten. Eine Uebersicht über die hinsichtlich des Masses der durch die Bestimmungen des § 10 gewährten Befugnisse vertretenen Meinungen ist bei Thomas[21]) (S. 40—55) gegeben. Diejenige wird den Vorzug verdienen, die den Umfang als durch die bestehenden Reichs- und Landesgesetze begrenzt wissen will[22]). Das Gesetz vom 30. Dezember 1871 bezweckte die Kompetenzbestimmung des neu geschaffenen Oberpräsidiums, die analog dem preussischen[23]) Vorbilde erfolgte. Der

---

17) Ohne praktische Bedeutung; Rosenberg a. a. O. S. 585, 588.

18) Die Ausweisung der Strassburger Bürger Morin und Heimburger sowie des Generalvikars Rapp im Jahre 1873, ferner zweier Sozialdemokraten im Jahre 1884 geben Beispiele; Rosenberg a. a. O. S. 540, v. Stengel a. a. O. S. 114.

19) Z. B. des St. Odilienblattes im Jahre 1884, der Colmarer Zeitung, des Mühlhauser Volksblattes im Jahre 1897; Rosenberg a. a. O. S. 541; vgl. auch Sten. Ber. 1884/5 Bd. 1 S. 937.

20) Vgl. auch § 5 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetzsammlung für die Preussischen Staaten 1851 S. 451).

21) Reproduktion der Ausführungen von Rosenberg a. a. O. S. 542—555.

22) Ebenso Rosenberg a. a. O. S. 554, vgl. auch S. 566/7.

23) Vgl. aber v. Puttkamer (Loewenberg), der davor warnt, sich durch die Aehnlichkeit der durch die äussere Bezeichnung ge-

Oberpräsident des preussischen Rechts ist nach § 11 Z 2 der Dienstinstruktion vom 31. Dezember 1825[24]) „ermächtigt und verpflichtet, bei ausserordentlichen Ereignissen und bei Gefahr im Verzug die augenblicklich erforderlichen Anordnungen zu treffen“. Er ist ein Beamter, der den Gesetzen untersteht, aus ihnen seine Befugnisse, Rechte sowohl wie Pflichten, herleitet. Der Oberpräsident des elsass-lothringischen Rechts, der doch gleichfalls Beamtencharakter hat, soll hingegen eine unbeschränkte Machtfülle in seiner Person vereinigen, Gesetze bald erlassen, bald abändern oder ausser Kraft setzen können? Der Versuch, einen derartigen Gegensatz zwischen beiden Beamten und innerhalb des Beamtenbegriffs überhaupt zu konstruieren, wird nur durch mangelnde Rücksicht auf die historische Entwicklung ermöglicht. Hinzu kommt, dass auch die bloss grammatische Interpretation des Gesetzestextes der Auffassung schrankenloser Gewalt widerstrebt. Dort heisst es, dass die Massregeln „ungesäumt“ zu treffen sind. Schon dieses Wort deutet darauf hin, dass die Anordnung aller Massregeln im besonderen Falle zwecks Vermeidung eines Verzugs erfolgen soll, dass der Oberpräsident da zu handeln berechtigt ist, wo unter gewöhnlichen Verhältnissen seine Kompetenz ausgeschlossen wäre.

Die Unrichtigkeit der Annahme einer unbegrenzten Machtfülle ergibt sich endlich, wenn man den Gesetzestext logisch interpretiert. Die an den Vordersatz sich anschliessende Bestimmung wird mit „insbesondere“

gebenen Analogie irre führen zu lassen (Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1628, andererseits Sten. Ber. Bd. 1 S. 650); wie oben Laband Staatsrecht I (1888) S. 732.

24) Gesetzsammlung für die preussischen Staaten 1826 Nr. 1 S. 1—5 und dazu O. Mayer in der Deutschen Juristen-Ztg. 1899 S. 25—27 sowie Rosenberg a. a. O. S. 573.

eingeleitet. Wäre der Kreis der Gewalten nach der Auffassung des Gesetzgebers unbegrenzt, so würde sich ein vernünftiger Grund dafür nicht finden lassen, gleichzeitig einige, denselben angeblich bildende Befugnisse, wenn auch nur die bedeutendsten, aufzuzählen. Der Statthalter wäre ja zu nichts nicht befugt, stände über dem Gesetz. Wenn andererseits Thomas auf den ersten Blick Recht zu haben scheint, indem er dahin interpretiert: Diese mit „insbesondere" eingeleitete Aufzählung sei, wie es in der Gesetzestechnik häufig vorkomme, exemplifikatif, wolle Beispiele und Direktiven geben, so irrt er gleichfalls. Denn nähere Betrachtung zeigt, dass es sich hier nicht darum handeln konnte, ein anerkanntes Prinzip zum Ausdruck zu bringen, sondern darum positives Recht zu schaffen. Deshalb sind die den sogenannten Diktaturparagraphen ausmachenden Bestimmungen vom logisch-historischen Standpunkte aufzufassen. Und da ergibt sich, dass der Vordersatz die dem preussischen Oberpräsidenten übertragenen Befugnisse in konsequenter Durchführung seines Analogons dem Oberpräsidenten und demnächst dem Statthalter übertragen hat[25]), während der Nachsatz von wesentlich anderen, den Militärbehörden nach französischem Recht zustehenden Obliegenheiten handelt. Der Nachsatz bedeutet also eine Kompetenzerweiterung[26]) [27]) des Oberpräsidenten, der in dem im § 9 des Ges. vom 9. August 1849 sur l'état de siège genannten Fällen[28]) an die Stelle der

---

[25]) Diese generelle Klausel hat geringe theoretische und gar keine praktische Bedeutung (Rosenberg a. a. O. S. 582).

[26]) Ebenso Rosenberg a. a. O. S. 561.

[27]) Vgl. v. Stengel in Hirth's Annalen 1878 S. 122, 125.

[28]) Vgl. den engeren Ausdruck „Gewalten" im Gegensatz zu dem allgemeinen „Massregeln" in § 10 des Ges. vom 30. Dezember 1871.

Militärbehörde tritt.[29]) Hat der deutsche Gesetzgeber schon hinsichtlich der Person des Berechtigten eine Aenderung eintreten lassen, so hat er ausserdem die Voraussetzungen der Rechtsausübung umgestaltet. Denn die nach französischem Recht ermöglichten Massregeln waren nach Art. XII der Verfassung vom 14. Januar 1852[30]) bedingt durch vorherige Erklärung des Belagerungszustandes durch das Staatsoberhaupt und verpflichteten zur sofortigen Anzeige an den Senat, dem die Möglichkeit, jeden inkonstitutionellen Akt rückgängig zu machen, gewahrt war. (Art. XXIX a. a. O.). Das deutsche Recht lässt das persönliche Ermessen des Statthalters entscheiden, wenn es bestimmt: „bei[31]) Gefahr für die öffentliche Sicherheit" .... Ob und in wie weit diese Voraussetzung gegeben ist, darüber entscheidet der Statthalter ausschliesslich nach seinem persönlichen Ermessen. Existenz der Gefahr kann nicht verlangt werden. Das folgt aus den Worten des Gesetzestextes: „zur Abwendung der Gefahr". Wollte man das Vorhandensein einer Gefahr fordern, so hätte der Gesetzgeber sagen müssen[32]): „bei Abwendung der Gefahr". De lege lata muss daher die blosse Möglichkeit der Gefahr als ausreichend für die Begründung der Massregeln des § 10 erachtet werden.

In der Literatur[33]) ist streitig geworden, ob die Anwendung des § 10 die Erklärung des Belagerungszustandes voraussetze. Zur Begründung der hier bereits verneinten Frage wird darauf hingewiesen,

---

[29]) Vgl. Sten. Ber. 1900/1903 Bd. 6 S 5458, 1879. Bd. 3 S. 1742, 1746.

[30]) Laferrière II p. 832, vgl. auch v. Stengel a. a. O. S. 119.

[31]) „Ein sehr elastischer Begriff" (Stoeber a. a. O. S. 675).

[32]) Vgl. Thomas S. 53 a. a. O., Sten. Ber. VI. Legislaturper. I. Sess. 1884/85 Bd. 1 S. 946, 954; vgl. auch v. Stengel a. a. O. S. 126, Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1746.

[33]) Vgl. die bei Thomas (S. 54) Genannten.

dass jenes Erfordernis aufstellen, einen nicht beabsichtigten Sinn in das Gesetz tragen heisst. Die Verschiedenartigkeit der in § 10 vereinten Befugnisse könnte zunächst zu der Ansicht führen, als bedinge sie die Verschiedenheit der Voraussetzungen. Dem steht entgegen, dass der Gesetzgeber die Voraussetzung der Massnahmen des § 10 mit den Worten „bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit" an die Spitze des Satzes gestellt und, da innerhalb desselben Modifikationen sich nicht finden, zu erkennen gegeben hat, dass lediglich diese Bedingung erfüllt sein müsse.

Die durch den Diktaturparagraphen ermöglichten Handlungen machten den Statthalter oder den Vertreter verantwortlich. Der Abgeordnete Windhorst[34]) beklagte es, dass gerade in diesem Falle die Verantlichkeit des Statthalters die allgemeine sei, und meinte, es würde seinem persönlichen Empfinden mehr entsprochen haben, wenn die Handhabung des § 10 als eine der landesherrlichen Funktionen hingestellt worden wäre, da in diesem Falle die Frage der Verantwortlichkeit — der Staatssekretär hätte zu kontrasignieren — geregelt sei.[35])

Die Praxis[36]) hat dem Diktaturparagraphen eine eigene Interpretation gegeben, in der Weise, dass „§ 10, wenn schon bisher immer mit grosser Mässigung[37]) gehandhabt, im Prinzip wenigstens die völlige Verneinung des Rechtsstaates bedeutete." [38])

---

[34]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1633.

[35]) Ueber den Ausschluss vom Uebergang auf das Ministerium vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 3 S. 1746.

[36]) Vgl. z. B. Anm. 18 des Abschn und Rosenberg a. a. O. S. 585, 588.

[37]) Nur in wenigen Fällen (Mitteilungen S. 30), seit 1. Oktober 1879 im ganzen zwölf Mal, zum letzten Mal 1897 (Sten. Ber. X Legislaturper. II. Sess. 1900/02 Anlagebd. 6 S. 4264).

[38]) O. Mayer, Art. Statthalter a. a. O.

Der Streit der Meinungen wird nunmehr ruhen:

Der Diktaturparagraph gehört der Vergangenheit an. Nur der Rechtshistoriker, der dermaleinst die Entwicklung der elsass-lothringischen Rechtsgeschichte zur Darstellung bringen wird, kann ihn nicht unbeachtet lassen; ihm wird er eine Quelle reichen Materials sein.

Schlusswort.

Die Verschiedenartigkeit der in der Person des Statthalters rechtlich vereinbaren und tatsächlich vereinigten Befugnisse, die ihn bald als den bevollmächtigten, unverantwortlichen, wenn auch nur partiellen Repräsentanten der Souveränität, bald als den verantwortlichen Beamten, den Minister für Elsass-Lothringen, erscheinen lässt, gibt zu prinzipiellen Bedenken Anlass. Um diesen schon im voraus zu begegnen, gab der Regierungsvertreter, Unterstaatssekretär Herzog, bei Beratung des die Statthalterschaft instituierenden Gesetzes die Erklärung[1]) ab, diese Verbindung verliere das Befremdliche, wenn man jene Befugnisse nach Art und Umfang näher prüfe, denn es ergäbe sich dabei, dass es sich im wesentlichen um solche Akte der Regierungsgewalt handeln werde, welche dem administrativen Gebiet angehörten und in das Bereich jener Spezialdekrete fielen, in dessen Ausbildung das französische Recht ausserordentlich weit gehe. Das ist gewiss an sich richtig, aber einflusslos auf die Stellung zum Prinzip. Nach diesem ist die Vereinigung zweier staatsrechtlicher Grundbegriffe in derselben Person, für die es eine Analogie nicht gibt, zu missbilligen. Ausschliesslich Rücksichten auf die tatsächlichen Verhältnisse sind geeignet, die lex lata zu stützen. In dem Bestreben, laut gewordene Wünsche des erst vor kurzem zurückeroberten Reichslandes möglichst rasch zu erfüllen, brachte die Reichs-

[1]) Sten. Ber. 1879 Bd. 2 S. 1617; vgl. auch S. 1632.

regierung die Vorlage ein, die nach der Erklärung des Regierungsvertreters ein blosser Versuch[2]) sein sollte. Dem Wesen des Versuchs entspricht es nun, bestehende Unsicherheiten aufzuheben, positive Resultate zu zeitigen. Damit ist, wie auch der Regierungsvertreter anerkannte, indem er von „Schritt" sprach,[3]) gesagt, dass die Regierung sich darüber Klarheit verschaffen wollte, in welcher Richtung die staatsrechtliche Natur Elsass-Lothringens einer Modifikation fähig wäre — denn die Notwendigkeit der Entwicklung des Reichslandes zum selbständigen Bundesstaat[4]) ist von jeher[5]) betont worden. Erst in neuester Zeit[6]) ist die Erhebung Elsass-Lothringens zum Bundesstaat und seine vollständige verfassungsrechtliche Gleichstellung in dieser Form mit den übrigen Bundesstaaten durch den Antrag Götz und Gen. zum Gegenstand der Beratung im Landesausschuss gemacht worden, um jüngst in dem Antrag Preis und Gen.[7]) vor den Reichstag gebracht zu werden.

In welcher Gestalt im einzelnen[8]) diesem Verlangen nachgekommen werden könnte, bestimmen politische Erwägungen. Immerhin erschien es angebracht, auf diese durch den Geist, in dem die Einsetzung des Statthalters erfolgte, berechtigten Bestrebungen hingewiesen zu haben.

---

[2]) Sten. Ber. a. a. O. S. 1618.

[3]) Vgl. aber Schulze, Staatsrecht II S. 377.

[4]) Dagegen Hänel in Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 667.

[5]) Vgl. Sten. Ber. 1879 Bd. 1 S. 560, Bd. 2 S. 1624, Bd. 3 S. 1748, 1754, 1770.

[6]) No. 470 der Strassburger Post vom 5. Mai 1904.

[7]) No. 796 der Drucksachdn (XI. Legislaturper. I. Session 1903/1905).

[8]) v. Roëll-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 474 ff., vgl. auch v. Treitschke in den Preuss. Jahrb. Bd. 34 S. 108.

Literaturangabe.

pel, Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsass-Lothringen (Ing. Diss.). 1895.
.rndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1895.
ers., Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1901.
inding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. 1898.
. Bismarck, Parlamentarische Reden, herausgegeben von Wilhelm Boehm.
)ucrocq, cours de droit administratif. 1869.
. Dufour, traité général de droit administratif appliqué I—VII. 1854—1857.
'ischer, Das Recht des Deutschen Kaisers. 1895.
Geffcken, Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1901.
Hamburger, Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen im deutschen Reiche. 1901. (Heft 5 der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie).
Hirth, Annalen des Deutschen Reichs 1871, 1872, 1878.
Hübler, Die Organisation der Verwaltung in Preussen und im Deutschen Reich. 1898.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.
Ders., im Archiv f. öffentl. Recht VII S. 169 ff.
Laferrière, cours de droit public et administratif appliqué. I—II. 1860.
Leoni-Mandel, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen. Teil I. 1892; Teil II. 1895.
Loening, Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsass. 1874.
Mayer, Otto, Artikel Statthalter in v. Stengel, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. II. 1890. S. 538/39.
Ders., in Deutsche Juristenzeitung 1899 S. 25 ff.
Ders., Theorie des französischen Verwaltungsrechts. 1886.
Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl.
Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 1899.

Mitscher, Elsass-Lothringen unter deutscher Verwaltung in den Preussischen Jahrbüchern Bd. 33, 34.

Mitteilungen aus der Verwaltuug von Elsass-Lothringen während der Jahre 1871—1878, zusammengestellt im Kaiserl. Oberpräsidium. 1879.

Moritz, Die taatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen. (Ing. Diss.) 1901.

v. Moeller, Sammlung der in Elsass-Lothringen geltenden Gesetze:

Bd. 1. Verfassungsrecht und Gesetzbücher nebst Anhang. 1880.

Bd. 2. Französische Einzelgesetze 1607—1870. 1881.

Bd. 3. Deutsche Einzelgesetze 1870—1880. 1881.

Bd. 4. „ „ 1881—1885. 1886.

Bd. 5. „ „ 1886—1890. 1892.

Bd. 6. „ „ 1891—1895. 1896.

v. Roëll-Epstein, Bismarcks Staatsrecht 1903.

Rosenberg, Der Diktaturparagraph in Elsass-Lothringen im Arch. für öffentl. Recht XII S. 539 ff.

Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts II. 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich. 1897.

Stoeber, Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsass-Lothringen im Archiv für öffentl. Recht I. S. 623 ff.

Trolley, traité de la hiérarchie administrative II—III. 1844—1845.

Thomas, Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen. (Ing. Diss.) 1901.

Wiedergewonnenen, das Recht der. 1883.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1895.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des deutschen Reichstags:

III. Legislaturperiode I. Session 1877 Bd. 1 u. 3.

IV. Legislaturperiode II. Session 1879 Bd. 1, 2, 3, 4, 6.

VI. Legislaturperiode I. Session 1884/1885 Bd. 1.

X. Legislaturperiode II. Session 1900/03 Bd. 6.
1900/02 Anlageband 6.



